Das Volksveto in der Schweiz.

Ein Beitrag zur Geschichte der Volksgesetzgebung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines doctor juris utriusque

der

hohen juristischen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

URS DIETSCHI

von Olten.

OLTEN.
Buchdruckerei Dietschi & Cie. A.-G.
1926

Diss.
Bern
1926.

Das Volksveto in der Schweiz.

Ein Beitrag zur Geschichte der Volksgesetzgebung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines doctor juris utriusque

der

hohen juristischen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

URS DIETSCHI

von Olten.

OLTEN.
Buchdruckerei Dietschi & Cie. A.-G.
1926

*14108

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Quellen und Literatur . . . . . .

Einleitung 1

I. Das Veto in der Geschichte des öffentlichen Rechts.

§ 1 3

II. Das Volksveto in der Schweiz.

A. Entwicklung der modernen Volksrechte in den Kantonen und im Bund.

§ 2. Mittelalter, Helvetik, Mediation, Restauration 27

§ 3. Regeneration und Ausbau der Volksrechte in den Kantonen 33

§ 4. Die Entwicklung im Bunde 44

B. Das Volksveto in Recht und Praxis der einzelnen Kantone.

§ 5. St. Gallen 50

§ 6. Baselland 79

§ 7. Wallis 96

§ 8. Luzern 112

§ 9. Thurgau 133

§ 10. Schaffhausen 142

C. Begriff und rechtliche Bedeutung.

§ 11. 152

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549620_0039

Quellen.

Verfassungen (KV) und Gesetze der Vetokantone.
Kantonale Amtsblätter.
Verfassungs- und Großratsprotokolle.
Urkunden der Staatsarchive.

Literatur.

Aulard: Histoire politique de la Révolution française, 1909.

Baumgartner J. G.: Erlebnisse auf dem Felde der Politik, 1844 (zit. Erlebnisse).

Baumgartner J. G.: Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen 1830—50, 4 Bände, 1853—66 (zit. Die Schweiz).

Baumgartner J. G.: Geschichte des schweizer. Freistaates und Kantons St. Gallen, 3 Bde. 1890 (zit. Geschichte).

Blumer-Morel: Handbuch des schweizer. Bundesstaatsrechts 1863—65.

Burckhardt W.: Verfassungs- und Gesetzesrecht. Polit. Jahrbuch der schweizer. Eidgenossenschaft, Bd. 24 (1910).

Burckhardt W.: Zur Einführung der Gesetzgebungsinitiative im Bund. Polit. Jahrbuch, Bd. 26 (1912).

Burckhardt W.: Kommentar der schweizer. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 2. Aufl. 1914 (zit. Komm.).

Chatelanat A.: Die schweizer. Demokratie in ihrer Fortentwicklung 1879.

Cherbuliez: De la démocratie en Suisse 1843.

Curti Th.: Geschichte der schweizer. Volksgesetzgebung, 1882, (zit. Volksges.).

Curti Th.: Die schweizer. Volksrechte 1844—1900, 1900.

Curti Th.: Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, 1902.

Curti Th.: Referendum und Initiative, Handwörterbuch der schweizer. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung von Reichesberg (HWB), Bd. 3.

Derendinger J.: Geschichte des Kantons Solothurn von 1830—41, 1919.

Dierauer J.: Der Kanton St. Gallen in der Regenerationszeit, 1902.

Dubs J.: Die schweizer. Demokratie in ihrer Fortentwicklung, 1868.

Duft J., Die politischen Volksrechte in der st. gallischen Demokratie 1910.

Feddersen: Geschichte der schweizer. Regeneration (1830—48) 1867.

Fleiner Rol.: Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz. In ihrer Entwicklung und Umbildung durchgeführt an der Repräsentativverfassung des Kantons Zürich 1814—42, 1917.

Gengel Fl.: Aphorismen über demokratisches Staatsrecht, 1864.

Hatscheck: Englisches Staatsrecht, im Handbuch des öffentlichen Rechts, IV. Buch.

Henne A.: Verhandlungen des Verfassungsrates vom Schweizerkanton St. Gallen 1831.

Hershey: Ueber Hemmungsmittel gegenüber den gesetzgebenden Körpern in den Vereinigten Staaten von Nordamerika 1894.

Hilty C.: Theoretiker und Idealisten der Demokratie, 1868.

Hilty C.: Das Referendum im schweizer. Staatsrecht, Archiv für öffentliches Recht, Bd. 2, 1887 (zit. Referendum).

Hilty C.: Oeffentliche Vorlesungen über Helvetik, 1878.

Hilty C.: Vor hundert Jahren. Polit. Jahrbuch der schweizer. Eidgenossenschaft, Bd. 3 (1888).

His E.: Geschichte des neuern schweizer. Staatsrechts, Bd. 1, 1920.

Jagmetti R.: Der Einfluß der Lehren von der Volkssouveränität und vom pouvoir constituant auf das schweizer. Verfassungsrecht, 1921.

Kaiser S.: Schweizer. Staatsrecht in 3 Büchern, 1858—60.

Keller A.: Das Volksinitiativrecht nach den schweizer. Kantonsverfassungen 1889.

Klein G. B.: Il Referendum legislativo 1905.

Mommsen Th.: Römisches Staatsrecht, 3 Bände, 1871—78.

Mommsen Th.: Abriß des römischen Staatsrechtes 1893.

Montesquieu: De l'esprit des lois, 1748.

Müller K.: Philipp Anton von Segesser, 2 Bde., 1923.

Müller O.: Nachweiser zu den im Amtsblatt des Kantons St. Gallen 1861—1894 enthaltenen Botschaften, Berichten und Gesetzesvorschlägen und Zusammenstellung der Ergebnisse der Volksabstimmungen im Kt. St. Gallen 1831—94, 1895 (zit. Nachweiser).

v. Orelli A.: Das Staatsrecht der schweizer. Eidgenossenschaft, in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts, 4. Bd., 1885.

v. Orelli A.: Veto, in der Encyclopaedia Britannica, Vol. 19, 1888.

Pariset G.: La Révolution (1792—1799), in Lavisse E., Histoire de la France contemporaine, Tome second.

Pfyffer C.: Geschichte der Stadt und des Kantons Luzern, 2. Bde., 1861.

Ryffel H.: Die schweizer. Landsgemeinden 1904.

Rousseau J. J.: Du contrat social ou Principes du droit politique, 1762.

Rüttimann J. J.: Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, 1867.

v. Salis L. R.: Art. Bundesgesetzgebung, Handwörterbuch der schweizer. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung von Reichesberg (HWB). Bd. 1.

Schollenberger: Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System, 1902.
Segesser A. Ph.: Fünfundvierzig Jahre im Luzernischen Staatsdienst, 1841—87. 1887.
Seiler F.: Der Uebergang vom föderativen zum modernen Referendum im Kanton Wallis, 1921.
Signorel J.: Le Référendum législatif, 1893.
Snell L.: Handbuch des schweizer. Staatsrechtes, 2 Bde., 1844.
Stüssi H.: Referendum und Initiative in den Schweizerkantonen, 1893.
Taine H.: Les origines de la France contemporaine, la Révolution, Tome 3e, 27e éd., 1918.
Viatte A.: Le véto législatif dans la constitution des Etats-Unis (1787) et dans la constitution française de 1791. 1901.
Vogt G.: Referendum, Veto und Initiative in den neuern schweizer. Kantonsverfassungen. Separatabdruck aus: Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 29, (1873).
v. Waldkirch E.: Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung nach dem Staatsrecht der Schweizer. Eidgenossenschaft und ihrer Kantone, 1918.
Weidenmann: Die politischen Volksrechte im Kanton Zürich, 1917.
Wittmayer: Oesterreichisches Verfassungsrecht, Separatabdruck aus Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Kohlrausch und Kaskel, Rechtswissenschaft XXVI, 1923.
Zimmermann W.: Geschichte des Kantons Zürich vom 6. September 1839 bis 3. April 1845, 1916.
Zinsli A. E.: Studien über das Schweizer. Referendum, speziell das Bundesgesetzreferendum, 1908.

Weitere Literatur in den Fußnoten.

Einleitung.

Die heutige Generation ist gewohnt, das geltende demokratische Staatsrecht der Schweiz als eine Selbstverständlichkeit hinzunehmen. Sie ist sich kaum mehr bewußt, aus welch überzeugungsvollen Kämpfen es hervorgegangen ist. Auch unsere Zeit ist erfüllt von politischem Streite, aber fast durchwegs vom Streite um materielle Interessen. Wer sich mit dieser Art von Politik nicht befreunden kann, kehrt heute vielfach dem gesamten Staatsleben den Rücken, ohne zu bedenken, daß die politische Gleichgültigkeit der größte Feind des Volksstaates ist. Die vorliegende Arbeit hat es mit einer Zeit zu tun, deren politische Kämpfe von Ideen bewegt wurden und in Gegensätzen der Ueberzeugung wurzelten. Mögen dabei theoretische Entscheide in ihrer praktischen Wirkung und Bedeutung oft überschätzt worden sein, so zeugt doch die Macht, mit der die staatlichen Probleme auf jene Epoche einwirkten, von einem politisch hochstehenden Geschlecht, das verdient, in unserer Erinnerung weiter zu leben und weiter zu wirken.

Im besondern führt unsere Arbeit zurück zu den Anfängen der Volksgesetzgebung in den Repräsentativkantonen. In der Form des vielgepriesenen, aber noch mehr geschmähten Vetorechtes hat sie hier ihre erste unvollkommene Verwirklichung gefunden. Als Kompromiß zwischen den „bäurisch-derb auftretenden Demokraten“ und den „wohlgeschulten Männern des Repräsentativsystems“[1]) entsprach dieses weder den Theorien der einen noch der andern Partei. So nennt es z. B. Snell[2]), dieser ausgesprochene Vertreter der repräsentativ-liberalen Anschauung, in besonderer Anspielung auf die katholischen Kantone einen dem Repräsentativsystem widersprechenden, dem ganzen Geiste nach rein ochlokratischen Hebel in der Hand des

[1]) Vogt S. 20.
[2]) 2. Bd. S. 87.

Klerus. Umgekehrt spricht Kaiser[3]) mit dem Mißmut des Demokraten von der hinten an den Wagen gespannten Souveränität. Aber gerade diese Halbheit macht das erste moderne Volksgesetzgebungsrecht im Lichte der historischen Entwicklung bedeutungsvoll. Ohne die Stellung des Parlamentes zu gefährden oder eine größere Störung der staatlichen Tätigkeit befürchten zu müssen, konnte man mit dem Veto die Wirkung des freien Volkswillens im Staate erproben. So wurde dieses Recht, aller Schroffheit, alles Radikalismus bar, zu einem fast natürlichen Ausgangspunkte der stetig sich entwickelnden Volksgesetzgebung.

„Volksgesetzgebung" ist hier allerdings nicht wörtlich zu nehmen. Man spricht allgemein dann schon davon, wenn das Volk nur teilweise an der Erlassung eines Gesetzes sich beteiligt oder beteiligen kann. Anderseits sind Gegenstand des Volkswillens nicht immer nur eigentliche Gesetze, sondern auch Beschlüsse, Dekrete und Staatsverträge, also vielfach fast die gesamte Rechtssetzung. Ein durchgreifender Unterschied zwischen Gesetzen und Beschlüssen läßt sich meist nicht einmal für einen einzelnen Kanton festsetzen. Es kann nur gesagt werden, daß jene mehr selbständige Rechtssätze zum Inhalt haben, diese dagegen mehr Anwendungen eines Rechtsatzes sind und vielfach das Gebiet der sog. Verwaltung beschlagen. Nur ausnahmsweise gibt eine Verfassung eine allgemeine Definition des Gesetzes oder bestimmt, was in das Gebiet der eigentlichen Gesetzgebung gehört. Aber auch dann liegt es im Ermessen des Parlamentes, die Form des einzelnen Erlasses festzustellen. Gesetz ist, was das Parlament als solches bezeichnet[4]). Gesetzgebung im weitern Sinne ist die Rechtssetzung schlechthin. In diesem weitern Sinne wird hier vielfach von dem Gesetzesveto des Volkes gesprochen werden.

---

[3]) 2. Bd. S. 134.

[4]) Die sog. gesetzgebende Behörde, deren Tätigkeit einerseits durch die gesetzgeberischen Befugnisse des Volkes beschränkt ist, besitzt anderseits auf dem Gebiete der Regierung und Verwaltung i. e. S. bedeutende Kompetenzen. Weder in den Kantonen, noch im Bunde wurde die Gewaltentrennung hier jemals scharf durchgeführt. Genauer als der Ausdruck Legislative gibt daher die Bezeichnung Parlament oder oberste Behörde die Stellung und den Charakter dieses Staatsorganes wieder. Vergl. Waldkirch, insbesondere S. 6 ff., 55, 65.

Kapitel I.

Das Veto in der Geschichte des öffentlichen Rechts.

§ 1.

Zu dem unvergänglichen Erbe der Antike gehört das römische Privatrecht. Auf das öffentliche Recht, das mehr als andere Rechtsgebiete von den besonderen geschichtlichen Verhältnissen der Völker abhängt, sind die römischen Staatseinrichtungen, juristisch betrachtet, trotz der überragenden Staatskunst der Römer von weit geringerem Einfluß gewesen. Politisch dagegen haben auch sie unaufhörlich nachgewirkt. Die Idee des römischen Imperiums zieht sich durch die ganze mittelalterliche und neuere Geschichte und scheint selbst in der neuesten Zeit immer wieder lebendig zu zu werden, ganz abgesehen von ihrem Fortwirken im römischen Papsttum. Während jedoch der römische Cäsarismus juristisch auf der Vereinigung des Konsulats mit der tribunicischen Gewalt beruht, hat das spätere Kaisertum seinen besonderen rechtlichen Ausdruck gefunden. Nur der erste Konsul Napoleon hat in der neuern Zeit seine Macht wenigstens äußerlich der eines Augustus nachgebildet. Ueberhaupt ist die französische Revolution vielleicht die Epoche, welche sich am unmittelbarsten ans römische Staatsrecht anlehnt. Schon Montesquieu und Rousseau werden nicht müde, auf den römischen Staat hinzuweisen, und die Männer der Revolution, vorab Sieyès[1]), sind bestrebt, antike Staatseinrichtungen wieder zu beleben. Auch in der Schweiz wandte man unter dem Einfluß dieser Geistesrichtung den Blick wieder

[1]) His, S. 196.

mehr und mehr der römischen Geschichte zu und entlehnte ihr in der Folge eine Einrichtung, die, allerdings auf vollständig anderer Grundlage, auf das schweizerische Staatsrecht von dauernder Wirkung geblieben ist, das Vetorecht[2]).

Unter Veto verstand man in **Rom** einerseits das sog. Verbietungsrecht, anderseits die Intercession, beides Befugnisse allgemein magistratischer Natur, welche grundsätzlich jedem Beamten zustanden, in dem Volkstribunate jedoch zu besonderer Bedeutung und Wirkung gelangten[3]).

Verbietungsrecht heißt die Befugnis, den von einem andern Beamten beabsichtigten öffentlichen Akt zu verbieten, Intercession ist das Recht, eine bereits vollzogene Amtshandlung zu kassieren. Jenes steht nur dem übergeordneten Beamten zu (maior potestas), nie dem gleichgeordneten, und ist wohl ein Ergebnis der hierarchischen Entwicklung der römischen Magistratur[4]). Kraft des Verbietungsrechtes konnte der höhere Beamte einzelne noch nicht vollzogene, an sich zuläßige Handlungen eines Untergeordneten untersagen, sodann einen niederen Beamten in seinem Amte suspendieren und sogar die ganze Tätigkeit desselben sistieren (Justitium). Am häufigsten kam es vor, daß der höhere Magistrat dem niederen das Verhandeln mit dem Volke untersagte, resp. die schon von diesem begonnene Handlung aufhob, wenn er selbst mit dem Volke zu verhandeln beabsichtigte. Der Tribun konnte dagegen jedem patrizischen Beamten das Verhandeln mit dem Volke verbieten, gleichgültig, ob er selbst verhandeln wollte oder nicht[5]). Das Einschreiten des Verbietenden bewirkte allerdings nicht Nichtigkeit des gleichwohl vorgenommenen Aktes[6]), und gab auch zu keiner Capitalklage Grund, sondern führte nur zu Ungehorsamsstrafen. Daher spielte das Verbietungsrecht im politischen Kampfe eine untergeordnete Rolle.

[2]) Wir halten uns in der Darstellung des römischen Vetos an Mommsen, der unseres Wissens bis jetzt allein „diese verwickelte und sehr vernachlässigte Lehre" näher erforscht hat. Mommsen, Staatsrecht I. S. 216.

[3]) Geschichtlich wird die Richtigkeit des Ausdruckes Veto bezweifelt. Angewandt wurde zwar vetare, aber der technische Ausdruck scheint intercedere gewesen zu sein. Mommsen, St. R. II S. 265, Anm. 4.

[4]) Mommsen, Abriß S. 124.

[5]) Mommsen, St. R. I S. 210.

[6]) So wurde der Triumph trotz des Verbotes als gültig gefeiert angesehen, wenn es dem Tribunen nicht gelang, ihn zu verhindern.

Von größerer Bedeutung ist das Recht der Intercession. Es bewirkte vollständige Nichtigkeit und Außerkraftsetzung des magistratischen Aktes und konnte gegen Ungehorsame durch Capitalstrafe erzwungen werden. Wie jeder Bürger konnte der nicht gehorchende Beamte dem allgemeinen Straf- und Zwangrecht (Coercition) unterstellt werden, jedoch nur vom übergeordneten Beamten. Die Intercession als solche stand dagegen auch dem gleichgeordneten Beamten zu (par maiorve potestas). Es unterlagen ihr nicht nur unrichtige und unbillige Akte, sondern auch Verstöße gegen Recht und Sitte. Für die maior potestas mag sie ebenfalls in der hierarchischen Gliederung der Magistratur begründet sein; denn sie ist dem Rechte nach unabhängig davon, ob der Intercedent selbst für den positiven Akt zuständig ist oder nicht. Am deutlichsten zeigt sich dies beim Volkstribunen, dem die positive Kompetenz im allgemeinen mangelt. Daß aber auch der gleichgeordnete Beamte zur Intercession berechtigt ist, folgt aus der sog. Collegialität und leitet sich im Gegensatz zu vorhin gerade von der positiven Kompetenz des Intercedenten ab, als deren negative Kehrseite die Intercession hier erscheint. In der Collegialbehörde besitzt nach römischer Auffassung jeder Kollege die volle Amtsgewalt. Er kann sie ohne jegliche Mitwirkung der übrigen ausüben, anderseits aber von jedem daran gehindert werden.

Die Intercession war nicht allgemein anwendbar wie das Verbietungsrecht, sondern nur zulässig gegen Gesetze, Senatusconsulte und magistratische Dekrete auf Appellation (Auxilium). Genau genommen richtete sie sich jedoch nicht gegen die Gesetze, d. h. gegen die Volksbeschlüsse als solche, sondern nur gegen ihre Vorbereitung, gegen das Vorverfahren, den magistratischen Akt der sogenannten Volksbefragung (Rogation). Denn als einem Einspruchsrechte magistratischer Natur konnten ihr nur Handlungen des Magistrates unterstehen. Der Gemeindebeschluß ist nach römischer Auffassung der Ausdruck des staatlichen Gesamtwillens; um ihn fassen zu können, bedarf die Volksgemeinde jedoch der gültigen Rogation. Da die Handlungsfähigkeit naturgemäß an der physischen Person haftet, ist die gesamte Bürgerschaft einem Handlungsunfähigen vergleichbar,

welchem der Magistrat als Vormund zur Seite stehen muß, der seinen rechtlichen Willen weckt und als Vertreter wieder vollzieht. Der Magistrat ist daher die eigentliche Verkörperung der römischen Staatsgewalt. Vom gleichen Standpunkte aus kann auch der körperschaftliche Wille des Senates nur durch Initiative einer Magistratsperson entstehen. Bei Senatusconsulten konnte sowohl gegen den Antrag als auch gegen den Senatsbeschluß selbst, der ursprünglich nur ein Ratschlag für die Magistratur war, intercediert werden; bei Gesetzen, wie erwähnt, nur gegen die Berufung der Volksgemeinde, nicht gegen den gefaßten Beschluß der Bürgerschaft. Nach der Gewohnheit wurde das so gehandhabt, daß man den Tag der Abstimmung herankommen, bei Gesetzesvorlagen und Anklagen die Versammlung sogar zu Rede und Gegenrede zusammentreten ließ und dann erst Einspruch erhob.

Bei magistratischen Dekreten erfolgte die Intercession auf Antrag des Bürgers, der sich durch ihren Erlaß beschwert fühlte. In diesem Falle war nämlich jeder Bürger berechtigt, die par maiorve potestas anzurufen und so die Vernichtung jenes Dekretes herbeizuführen. Dieses sog. Auxilium ist der eigentliche Ausgangspunkt der tribunicischen Gewalt. Sowohl im Zivil- und Strafprozeß als im Administrationsverfahren sollte der Plebeier vor Willkür geschützt werden. Am entschiedensten konzentrierte sich die tribunicische Intercession auf dem Gebiete der Rogationen und später der Senatsbeschlüsse. Die consularisch-prätorische Intercession scheint sehr früh abhanden gekommen zu sein.[7]) Da den Tribunen positive Funktionen mangelten, traten die negativen von vornherein schärfer hervor und erschienen allmählich allein berechtigt in ihrer Hand, wie jene denn auch umgekehrt danach gestrebt haben werden, die negative Gewalt auf sich zu vereinigen. Ihre Rechte erweitern sich fortwährend mit dem von der Plebs siegreich durchgeführten Ständekampf und der Kreis ihrer Intercession erreicht schließlich den Umfang, den wir vorhin für den Magistrat im allgemeinen gezeichnet haben. Positive Rechte — und auch diese dienen dem negativen Hauptzweck — besitzt der Tribun nur in der Coercition und Judication. Soweit nämlich die Selbstverteidigung der Plebs es

[7]) Mommsen, St. R. I, S. 232.

erfordert, dürfen die Tribunen jeden, der sich an der Plebs vergreift, zum Gehorsam nötigen, andernfalls verhaften und bestrafen, selbst Consuln und Patrizier. Dies ist ein weiterer Grund, weshalb die Intercession im Volkstribunate zur größten Wirkung gelangte: sie konnte sich gegen alle Beamten tatsächlich durchsetzen. Der Tribun konnte dagegen von niemanden angeklagt und bestraft werden, weil er als Beschützer der Plebs, als Hüter der Volksrechte schlechtweg, sakrosankt war, unverantwortlich und unverletzlich. Deshalb wurde die im Grunde revolutionäre und rein negative tribunicische Befugnis schließlich zur höchsten und gesichertsten Gewalt im Staate, und die große Ironie der Geschichte erscheint uns begreiflich: Das Recht der untern Volksklasse wurde zum Rechtsboden der Monarchie, das Volkstribunat zu einem Rechtstitel des Kaisertums, nachdem es je nach den Umständen jeder Partei als Werkzeug gedient hatte. Denn diese zum Verneinen geschaffene Institution war nicht aus einem praktischen Bedürfnis der Verwaltung hervorgegangen, sondern verdankte ihre Entstehung rein politischen Tendenzen. Doch mag sie nach Mommsen[8]) immerhin als stetig wirkendes und vielfach anzubringendes Korrektiv gewirkt haben.

Die rechtliche Charakterisierung ist nicht leicht, weil der römische Staat auf ganz andern Prinzipien und Anschauungen beruhte als der heutige, vorab den Grundsatz der modernen Gewaltentrennung nicht kannte, ja nicht einmal die Trennung von zivilen und militärischen Funktionen. Die Verwaltungsorgane wirken sowohl an der Gesetzgebung wie an der Rechtssprechung mit. Und vor allem dürfen magristratische Akte nicht Verwaltungshandlungen im engern Sinne gleichgesetzt werden, so daß das römische Veto zu einer reinen Institution des Verwaltungsrechtes herabsänke, einem bloßen Garantierecht gegen den Mißbrauch einer Amtsstellung[9]). Das römische Veto richtet sich nicht nur gegen die Rechtsausübung, sondern auch gegen die Rechtssetzung schlechthin. Einmal gegen das Amtsrecht. Dieses, selbständig hervorgegangen aus der Befehlsgewalt des Magistrates, war von viel größerer Bedeutung und weiterem Umfange, als etwa das Verordnungsrecht der heutigen

[8]) St. R. II S. 283.

[9]) Dieser Ansicht Orelli, Enz. Brit. S. 208.

Regierungen. Zwar beruht es auf dem Gesetzesrecht, dem sog. Volksrecht, aber die Magistratur ist dadurch weit weniger gebunden und festgelegt als etwa die Vollziehungsbehörde gegenüber der heutigen Gesetzgebung, die nicht nur so gut als möglich jeden rechtlich zu ordnenden Zweck selbst bestimmt, sondern immer mehr auch das Mittel zur Erreichung des Zweckes[10]). Die Intercession konnte ferner das Gesetzesrecht selbst beeinflussen, indem es die zu seiner Entstehung notwendige magistratische Initiative verhinderte. Das römische Vetorecht ist allgemein als Einspruchsrecht gegen magistratische Akte zu bezeichnen; aber gegen Akte, die modern gesprochen, auf dem Gebiete der Gesetzgebung, Rechtssprechung, Regierung und Verwaltung i. e. S. liegen konnten. Das tribunicische Veto ist also von außerordentlichem Umfange, geeignet, die Tätigkeit der Behörden in weitestem Maße zu kontrollieren und die überlieferten Rechte des Volkes zu schützen. Auf dem Gebiete der eigentlichen Gesetzgebung scheint dieser Schutz am wenigsten nötig gewesen zu sein, sobald einmal die plebeischen Tributkomitien für die Gesamtgemeinde gültige Beschlüsse fassen konnten. In der geschichtlichen Vorstellung erscheinen denn auch die Tribunen vor allem als Wächter über den Senat. Vorab die Rechtssetzung in den Senatusconsulten soll ihrer Kontrolle unterliegen. Hier scheint sich die tribunicische Gewalt in der Tat am stärksten durchgesetzt zu haben. Während die Volkstribunen zuerst den Senatssitzungen nicht einmal beiwohnen durften[11]), verlangten sie später nicht nur das Recht, im Senate zu sitzen und zu reden, sondern ihn sogar zu berufen, wovon später der Kaiser sein Berufungsrecht ab-

[10]) Der römische Magistrat konnte in den Fall kommen, von einer allgemeinen Vorschrift sich auch ohne Spezialgesetze zu entfernen, und diese formell gesetzwidrige Handlung konnte nach Lage der Sache als notwendig oder doch zuläßig Gültigkeit behalten. Dies liegt schon in dem Grundsatze, daß die Bürgerschaft bei der Entbindung von einem Gesetz nicht immer, wohl aber bei der Erlassung eines solchen gefragt werden muß. Mommsen, St. R. III, S. 1228.

[11]) Valerius Maximus erzählt, daß die Volkstribunen, als sie die Curie noch nicht betreten durften, ihre Bank vor deren Türe stellen ließen, um den vom Senat gefaßten Beschluß sofort zu prüfen oder nach Gutfinden kassieren zu können.

Ob die Ausübung ihres Rechtes an eine bestimmte Frist gebunden war, ist nicht bekannt. Mommsen, St. R. II, S. 269.

leitete. Mit dieser Erweiterung der tribunicinischen Rechte nach Ueberwindung der Ständekämpfe ging jedoch Hand in Hand ein politisches Zusammenwirken mit dem Senat. Die Intercession diente in Verbindung mit dem tribunicinischen Kriminalverfahren meist dazu, „die Magistrate in der Botmäßigkeit des Senates zu halten und den rechtmäßigen wie den unrechtmäßigen Widerstand derselben unter die Herrschaft der Oligarchie zu bringen[12]).

Es frägt sich, ob das tribunicinische Veto in Bezug auf die Rechtssetzung als Mitwirkungsrecht bezeichnet werden darf. In dem engen Sinne jedenfalls nicht, daß rechtlich eine stillschweigende Zustimmung des Tribunats vorauszusetzen wäre. Die Befugnis der Tribunen ist rein einseitig negativ, rechtsvernichtend, daher nicht ordentlicher Teil des Verfahrens. Aber mit der Möglichkeit der Einwirkung ist auch eine bedingte Teilnahme gegeben. Die Rechtssetzung ist vom Tribunate mittelbar abhängig, negativ bedingt. In diesem Sinne kann wohl von einem Mitwirkungsrecht gesprochen werden.

Als Vetorechte werden nun später vielfach Befugnisse bezeichnet, welche nur die negative Kehrseite eines positiven Rechtes, die Verweigerung desselben bedeuten. Diese Rechte führen ihren Namen zu Unrecht, und wir werden sie nur als Gegensatz und vergleichsweise erwähnen. Wir denken an das Sanktionsrecht des Monarchen, an das Referendum des Volkes, das Placet der Regierungen bei kirchlichen Erlassen, ferner an die Verweigerung der Zustimmung bei Kollegialbeschlüssen, für deren Zustandekommen Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit nötig ist[13]). Einstimmigkeit wird vor allem im Völkerrecht gefordert[14]).

Zustimmungs- und Vetorecht können sicherlich bisweilen dem gleichen Zwecke dienen und gehen besonders

[12]) Mommsen, Grundriß, S. 171.

[13]) Hierher gehört das allgemein als Veto bezeichnete Recht Preußens unter der deutschen Reichsverfassung von 1871 (Art. 7, Abs. 3), wonach in bestimmten Fällen ein Entwurf des Bundesrates nur angenommen ist, wenn die preußischen Stimmen auf Seite der Mehrheit sind, welche für das Gesetz stimmt.

[14]) Siehe unten S. 25.

auf dem Wege der stillschweigenden Zustimmung fortwährend in einander über. Im Prinzip aber sind sie deutlich auseinander zu halten. Jenes muß ausgeübt werden, damit ein Rechtsakt zustande kommt, dieses, damit sein Zustandekommen verhindert wird. Das Zustimmungsrecht ist ein positiver Bestandteil des Rechtssetzungsverfahrens, ein meist notwendiges Mitwirkungsrecht. Allerdings wird im Falle der Nichtzustimmung auch diese erklärt. Es wird ja oder nein geäußert, genehmigt oder nicht genehmigt; beim Veto wird aber nur nein erklärt, nur verboten. Das Zustimmungsrecht ist ein ordentlicher Bestandteil des Verfahrens, das Veto, paradox ausgedrückt, nicht Teil, sondern Gegenteil desselben..

Ganz eigenartig ist das in der Geschichte berühmt gewordene polnische L i b e r u m V e t o, das in der Selbstherrlichkeit des Adels seinen Ursprung hat und eine solche Ueberspannung der ständischen Hoheitsrechte bedeutet, daß dadurch der Staat als solcher ernstlich gefährdet wurde. Im alten Königreich **Polen** besaß nämlich jedes Mitglied des Reichstages seit 1652 die Befugnis, indem es Einspruch erhob: „Nie pozwalam“ (ich erlaube es nicht) oder sich entfernte, jeden Beschluß der Versammlung ungültig zu machen. Wie im römischen Collegium konnte hier jeder positive Willensakt durch Einspruch vernichtet werden. Dieser Willensakt ist in der polnischen Kollegialbehörde jedoch nicht Einzelbeschluß, wie in Rom, sondern Beschluß des ganzen Kollegiums. Das Veto nähert sich hier der Verweigerung der Zustimmung bei einstimmigen Beschlüssen, ist es aber nicht. Hier zeigt sich im Gegenteil die Verschiedenheit beider Rechtsformen. Einstimmige Beschlußfassung in einer 300-köpfigen Versammlung wäre kaum denkbar. Ein Einspruchsrecht eines Einzelnen gegen jeden mehrheitlich zustande gekommenen Beschluß ist zwar auch ein Unding, aber ein Inkrafttreten dieses Beschlusses ist immerhin noch denkbar, weil nur eine ausdrückliche Gegenerklärung ihm hinderlich sein kann. Das Liberum Veto bezweckte zweifellos den Schutz der landesherrlichen Privilegien und Herrschaftsrechte des Adels, aber weil ihm überhaupt keine Schranken gesetzt waren, wurde die dem Reichstag zukommende oberste Staatsgewalt von per-

sönlichen Sonderrechten des Adels gleichsam überwuchert. Anfangs wurde das polnische Veto selten benutzt, später fast auf allen Reichstagen, sodaß schließlich die Conföderation von Golumbie 1672 jeden Landboten als Verräter brandmarkte, der davon Gebrauch machte; denn jede Reform wurde so vereitelt und die verhängnisvolle Wirkung dieser Einrichtung immer augenscheinlicher. Erst 1791 konnte sie beseitigt werden.

Während das Liberum Veto als unheilvoller Zeuge des niedergehenden ständischen Staates noch bestand, wurde es anderorts bereits in den Dienst des modernen Rechtsstaates gestellt. Die amerikanische Verfassung von 1787 verlieh dem Präsidenten der U. S. A. die Befugnis, gegen gesetzgeberische Beschlüsse des Parlaments Einspruch zu erheben. Bevor wir aber darauf näher eingehen, sei auf ihr offensichtliches Vorbild hingewiesen, auf das Gesetzgebungsrecht des **englischen** Königs, das zwar kein Veto war, obschon es oft so genannt wird, sondern ein eigentliches Sanktionsrecht. Weil aber das Parlament allein als Legislative betrachtet wurde, wirkte die königliche Nichtzustimmung wie ein Veto, wie das Einschreiten einer der Gesetzgebung fremden Gewalt. Und doch war ursprünglich gerade das Gegenteil wahr. Die englische Geschichte bietet ein höchst interessantes Beispiel für die Verschiebung und Teilung der gesetzgeberischen Befugnisse zwischen zwei Organen. Zuerst ruhten sie vollständig im Königtum. Dann erwarb sich das Parlament ein Petitionsrecht, das 1384 in ein Zustimmungsrecht überging[15]). Nach dem siegreichen Kampfe gegen das Königtum ging der größte Teil der Gesetzgebungsgewalt auf das Parlament über und dem Könige verblieb nur das Recht des royal assent. Seit 1707 wurde aber die Zustimmung nie mehr verweigert[16]). Doch belegt noch heute das Statutenbuch jeden mit Strafe, der die legislative Gewalt des Parlamentes ohne König behauptet. Als in der Mitte des 19. Jahrhunderts die Geschäftsordnung des Parlamentes derart geregelt wurde, daß eine Bill von Bedeutung heute unmöglich von jemand anderem als von Ministern der Krone eingebracht

[15]) Gneist Rud., Englische Verfassungsgeschichte, Berlin 1882, S. 373 ff.

[16]) „Veto" der Königin Anna gegen die schottische Miliz-Bill. — In den 50iger Jahren des 19. Jahrhunderts wurde noch zwei Mal durch die Drohung der Sanktionsverweigerung auf das Parlament eingewirkt.

werden kann und daher die Krone von vornherein ihren Ministern eine ihr nicht passende Bill einzubringen verbieten darf, besteht die Mitwirkung des Königs heute in einer Befugnis, die Hatschek[17]) als Vorsanktion bezeichnet, nämlich in der Genehmigung der Initiative, und die endgültige Sanktion ist zu einer bloßen, allerdings rechtlich noch notwendigen Formel herabgesunken.

Ein eigentliches Vetorecht besaß der englische König dagegen in den meisten amerikanischen Kolonien gegen die gesetzgeberischen Beschlüsse des Kolonialrates, falls nicht schon der englische Gouverneur dagegen vetiert hatte. In andern Staaten hatten die Eigentümer, teilweise sogar der oberste englische Gerichtshof, ein absolutes Veto. In gewissen Kolonien konnten die Gesetze also von nicht weniger als drei Seiten her vernichtet werden. König und Gouverneure machten häufig Gebrauch von ihrem Rechte, das die Freiheit der Kolonien wie die Souveränität des britischen Reiches mit einander in Vereinbarung bringen und Konflikte zwischen Kolonial- und Reichsgesetzgebung vermeiden sollte. Die Amerikaner aber sahen darin eine mißbräuchliche Einmischung in ihre Selbstverwaltung und einen berechtigten Grund zur Forderung der Unabhängigkeit.

Trotz dieser historischen Abneigung wurde in die Verfassung der **Union** ein suspensives Veto des amerikanischen Präsidenten aufgenommen (Art. 1, Sekt. 7, § 2). Wohl hatte man unter dem Einfluß der Theorien Montesquieus klare Trennung der Gewalten gefordert, aber nicht minder wollte man ein übermächtiges Parlament vermeiden und gab daher dem vom Volke gewählten Präsidenten eine Kontrolle über die Gesetzgebung. Ihm wird jedes Gesetz zur Billigung übermittelt, was aber nicht einer ausdrücklichen Zustimmung gleichkommt. Ein Gesetz kann auch ohne Bestätigung in Kraft erwachsen; aber nur, wenn sich das Parlament nicht innerhalb der zehn Tage, in denen der Präsident „vetieren", d. h. das Gesetz zurückschicken kann, vertagt. Denn durch die Vertagung wird die Vetofrist verkürzt und das Stillschweigen des Präsidenten wirkt dann nach der heutigen Anschauung vetierend (sog. pocket veto), indem vermutet wird, daß das Veto noch ergriffen wor-

[17]) 1. Bd. S. 644.

den wäre. Die Wirkung des amerikanischen Vetos ist nicht absolut. Ein Gesetz tritt gleichwohl in Kraft, wenn es in zweiter Lesung durch Zweidrittelsmehrheit und namentliche Abstimmung wiederum gültig beschlossen worden ist[18]).

Dieser Anteil der vollziehenden Gewalt an der Gesetzgebung mag der strengen Gewaltentrennung, auf der sonst die amerikanische Verfassung aufgebaut ist, nicht ganz entsprechen. Die Theorie, welche dieses Verfassungsrecht schuf, sieht darin jedoch nicht eine Mitwirkung an der Gesetzgebung, sondern die Verweigerung der Vollziehung, eine Befugnis, welche, so betrachtet, wahrhaftig niemandem besser zusteht als der vollziehenden Gewalt selbst. Damit soll diese nicht der Gesetzgebung übergeordnet, sondern nur gegen sie geschützt und das Gleichgewicht der Gewalten tatsächlich hergestellt werden. Uebrigens verlangt Montesquieu selbst nicht gänzliche Sonderung, sondern nur Trennung der Gewalten und neben der Trennung auch ein System gegenseitiger Hemmungen.

Das amerikanische Veto soll jedoch nicht nur die vollziehende Gewalt, sondern die verfassungsmäßige Ordnung überhaupt gegen die Uebermacht des Parlamentes schützen. Die Verfassungwidrigkeit war in den ersten Jahrzehnten der Verfassung der Hauptgrund zur Ergreifung des Vetos. Als später die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze für die Gerichte in Anspruch genommen wurde, diente das Präsidentenveto fast ausschließlich dazu, das Inkrafttreten unzweckmäßiger Gesetze zu vereiteln. Denn dies ist eine seiner weitern Aufgaben, überstürzte und schlechte Gesetze zu verhindern und zu veranlassen, daß sie aufs neue beraten werden; daher soll das Veto nur suspendieren. Vielfach wird in der Handhabung des Vetos auch nichts anderes als eine Berufung an die öffentliche Meinung erblickt[19]). Billigt das Volk die betreffende Maßregel, so wird sie nach einiger Zeit doch durchgesetzt werden, ohne daß der Aufschub erheblichen Schaden stiftet. Billigt es sie aber nicht, so wird das Zustandekommen von Gesetzen verhindert, die, wenn einmal beschlossen, nicht so leicht wieder aufgehoben

[18]) Die Zweidrittelsmehrheit bedeutet eine große Erschwerung. Von 433 Bills, welche bis 1894 dem Kongresse zurückgeschickt wurden, sind nur 29 dennoch Gesetze geworden.

[19]) Rüttimann S. 288.

werden könnten. Der Präsident, der das Veto mit Mut ausübt, soll sich deshalb sehr populär machen und erscheint dadurch gleichsam als Volkstribun.

In den Einzelstaaten der Union ist vielfach den Gouverneuren ebenfalls ein Veto gegeben, was vom Volke überall begrüßt wurde als wirksamste Waffe gegen eine übereilte und verderbliche Gesetzgebung, und der Gouverneur wird stark nach dem Gebrauch beurteilt, den er von seinem Einspruchsrechte macht. Da Präsident und Gouverneure vom ganzen Volke gewählt werden, sind sie diesem direkt verantwortlich und handeln daher im allgemeinen objektiver als die Vertreter im Parlament[20]).

Auf das englische Vorbild geht wie die Unionsverfassung von 1787 auch die Verfassung **Frankreichs** von 1791 zurück. Der König, nach der Theorie Montesquieus das exekutive Organ, erhielt gegen die Gesetze und Dekrete ein zweimaliges suspensives Veto. In der absoluten Monarchie hatte der König die Gesetze erlassen, und das Parlament, damals mehr eine Art Gerichtsbehörde, war befugt gewesen, bei Gelegenheit der Eintragung der Gesetze (enregistrement des lois) diese zu prüfen und diejenigen, welche ihm schlecht schienen, beiseite zu lassen. Dieses Recht konnte jedoch durch ein königliches lit de justice oder durch einfache lettres de jussion unwirksam gemacht werden[21]). Die Verweigerung des Eintrags wirkte wie ein Suspensivveto. 1791 wurden die Rollen gewissermaßen vertauscht.

Die Beratung der Verfassung folgte in der Nationalversammlung ähnlichen Gedankengängen, wie im amerikanischen Konvent vier Jahre vorher, nur daß sie viel heftiger und leidenschaftlicher geführt wurde, weil sich hinter dem Deckmantel des Vetos der Kampf um Monarchie oder Republik abspielte. Die einen verlangten die Sanktion der Gesetze durch den König, die andern hielten an der vollständigen Trennung der Gewalten fest. Auch für die Ausgestaltung des suspensiven Vetos, das als Kompromiß schließlich Annahme fand, lagen verschiedene Anträge vor. Besonders bemerkenswert ist die in verschiedener Weise geforderte Entscheidung durch das Volk (appel

[20] Hershey S. 25.

[21]) Viatte S. 65.

au peuple), falls der König die Sanktion verweigern sollte. Bei einem Konflikt zwischen König und Parlament sollte die volonté générale im Sinne Rousseaus durch den Spruch des Volkes ermittelt werden. Man dachte dabei ernstlich an die Abstimmung in den Wahlversammlungen mit Ja und Nein. Damit erscheint unseres Wissens zum ersten Male in parlamentarischem Gewande die Forderung des Gesetzesreferendums, und es wären im Falle der Verwirklichung Volks- und Königsgesetzgebung, Demokratie und Monarchie auf merkwürdigste Weise miteinander verknüpft worden. Die Berufung an das Volk wurde jedoch abgelehnt, nicht aus Wohlwollen für das Königtum, sondern aus Abneigung gegen die unmittelbare Volksgesetzgebung[22]). Daher sollte nach Zurückweisung eines Parlamentsbeschlusses durch den König nicht das Volk, sondern ähnlich wie in den Vereinigten Staaten wiederum das Parlament entscheiden (véto itératif). Die Bedingungen, den angefochtenen Beschluß aufs neue zu fassen, wurden jedoch nicht erschwert. Dafür war die Suspensivwirkung umso größer. Der König konnte während zwei Legislaturperioden, die je zwei Jahre dauerten, sein Veto einlegen, und erst der zum dritten Male gefaßte Beschluß konnte bedingungslos in Rechtskraft treten.

Der Pariser Pöbel nannte den König spöttisch Monsieur Veto. Als dieser tatsächlich in zwei Fällen[23]) von seinem Rechte Gebrauch machte, brachte er dadurch seinen Thron nur noch mehr ins Wanken. Am 21. September 1792 wurde das Königtum ganz abgeschafft und der König selbst schutzlos dem Verderben ausgeliefert.

Trotzdem die Verfassung von 1791 nur einen kurzen Uebergang von der absoluten Monarchie zur Republik darstellt, eine vorübergehende Schöpfung einer großen revolutionären Epoche, die der Linksdiktatur und schließlich dem Kaisertum zustrebte, ist diese erste konstitutionelle Königsverfassung doch in mancher Hinsicht von Bedeutung auf die Entwicklung des monarchischen Staatsrechts gewesen. Auch das Veto wurde nach-

[22]) C'est surtout contre le véto populaire que l'on objectait la nécessité de conserver la dignité du thrône, Viatte S. 105.

[23]) Dekret vom 9. November 1791 über die Verurteilung der Emigranten und vom 29. November 1791 über die Maßnahmen gegen die Priester, welche den Verfassungseid verweigerten.

gebildet. Die spanische Verfassung von 1812 bestimmte, daß der König die Beschlüsse, die ihm von den Cortes vorgelegt wurden, zweimal zurückweisen könne, ebenso die norwegische Verfassung von 1814, die diese Befugnis des Königs bis heute beibehalten hat. Wohlverstanden, wir haben es hier so wenig wie in der Unionsverfassung mit einem reinen Vetorechte zu tun. Der Monarch verweigert die Bestätigung einer Vorlage. Da jedoch die Notwendigkeit dieser Bestätigung nach wiederholter Beschlußfassung wegfällt, oder der König dann zur Unterschrift verfassungsmäßig gezwungen ist — was keine Zustimmung mehr ist[24]), so ist die Befugnis doch ein ausgesprochenes Hemmungsmittel, das mit Recht als Veto bezeichnet wird.

Die französische Verfassung von 1791 war jedoch nicht nur von Einfluß auf das monarchische Staatsrecht, sondern auch gewissermaßen auf die Demokratisierung des republikanischen Staates. Der Gedanke mußte sich aufdrängen, daß in der Republik an Stelle des Königsvetos dasjenige des neuen Souveräns, des Volkes, zur Kontrolle über die Gesetzgebung zu setzen sei[25]). Wir haben sogar gesehen, daß die Konstituante von 1791 selbst neben dem königlichen Veto ein Mitspracherecht des Volkes erwog, das vielfach véto populaire genannt wurde[26]). Von den meisten wurde dieses Recht jedoch nicht als Veto aufgefaßt, nicht als Kassation, sondern als Appellation, als positives Urteil einer übergeordneten Instanz über den Konflikt zweier untergeordneter Gewalten und demnach als appel au peuple bezeichnet. Die Abstimmung sollte mit Ja und Nein erfolgen.

[24]) Der deutsche Kaiser besaß nach der Reichsverfassung von 1871 weder ein Sanktionsrecht noch ein Veto, sondern nur die Rechtspflicht der Ausfertigung von verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetzen. Steinbach, Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der U. S. A. 1903.

[25]) „Le véto n'appartient pas à un seul homme, mais à 25 millions" lautet ein Ausspruch aus der ersten Zeit der Revolution. Viatte S. 116.

[26]) „En soumettant", bemerkte de Sèze in der Nationalversammlung, „la volonté générale des représentants à la volonté individuelle du citoyen, le véto populaire heurte directement le principe de tout bon gouvernement qui fait fléchir la volonté de chacun sous la volonté de tous . . . L'appel au peuple amène avec la censure le mépris du législateur, et par conséquent le mépris de la loi". Viatte S. 105.

Wenn schon zur Zeit der Monarchie viele bestrebt gewesen waren, das Volk zur höchsten Gewalt im Staate zu machen, so verwundert es uns nicht, daß unter der Republik der Konvent in Aussicht nahm, das Volk mit der Gesetzgebung in unmittelbare Beziehung zu bringen. Der Philosoph Condorcet, ein Führer der Girondisten, wurde am 11. Oktober 1792 an der Spitze einer Kommission mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes beauftragt. Am 15. Februar 1793 erstattete er im Konvente darüber Bericht. Der Kommissionsentwurf sah eine Censur des Volkes über Beschlüsse der Volksvertretung vor[27]). Wenn nämlich ein Bürger die Abänderung eines Gesetzes oder die Abstimmung über ein solches oder irgend eine Maßnahme der allgemeinen Politik wünscht, so soll er mit 50 Unterschriften die Einberufung seiner Primarversammlung bewirken können. Wenn diese Versammlung zustimmt, so werden auch die übrigen Primarversammlungen der gleichen Gemeinde zusammengerufen. Stimmt die Mehrheit dieser Versammlungen zu, so sollen alle Primarversammlungen des Departements zusammenkommen. Wenn auch dort sich eine Mehrheit für den Vorschlag ergibt, so wird er dem gesetzgebenden Körper zur endgültigen Entscheidung zugestellt. Wenn aber noch ein anderes Departement zustimmt, ist die Legislative gehalten, alle Primarversammlungen der Republik zusammenzurufen. Wenn endlich die Mehrheit dieser Versammlungen dem Vorschlage zustimmt, so wird der gesetzgebende Körper neu gewählt und entscheidet in seiner neuen Zusammensetzung, aber auch diese Entscheidung ist der Censur des Volkes unterstellt[28]). Die wiederholte Entscheidung durch das Parlament erinnert an das Verfahren im Falle des Königsvetos. Dieses Suspensivveto ist hier auf die Primarversammlungen eines Departements übergegangen. Das Parlament kann neuerdings einen Beschluß fassen, aber dieser Beschluß ist wieder abhängig von einer fakultativen Volksabstimmung, dem appel au peuple. Das Censurrecht gemahnt stark an das fakul-

[27]) „Censure du peuple sur les actes de la représentation nationale".

[28]) „Le nouveau corps législatif statuera, mais sa décision sera encore soumise à l'exercice du droit de la censure". Aulard S. 285.

Wenn die Mehrheit der Bürger eine Revision der Verfassung für notwendig erachtet, so muß der gesetzgebende Körper einen Nationalkonvent — mindestens 50 Meilen von Paris entfernt — zusammenberufen.

tative Referendum in der Schweiz; zugleich enthält es aber zum ersten Male in der Geschichte eine eigentliche Volksinitiative. Dem originellen Schöpfer dieses im einzelnen äusserst komplizierten und unklaren Volksrechtes schwebte zweifellos, wie sich schon aus dem Namen ergibt, eine Kontrolle über die Gesetzgebung vor, aber nicht minder dachte er an eine positive gesetzgeberische Tätigkeit des Volkes.

Der Entwurf von Condorcet fand in der Presse eine sehr kühle Aufnahme. Man fand ihn zu kompliziert und der Konvent hatte die Empfindung, daß sich die Verfassungskommission zu sehr beeilt habe. Es wurde beschlossen, alle Verfassungsvorschläge, die beliebig von Abgeordneten eingereicht würden, drucken zu lassen. So schob man die Diskussion über das Projekt Condorcet hinaus, und während zwei Monaten schien man im Verfassungsrate nicht mehr an die Verfassung zu denken. Erst als die militärische Lage des Landes sich verschlechterte, wurde, da ein rechtlich organisiertes Land bessern Widerstand leisten konnte, der Wohlfahrtsausschuß mit einem neuen Entwurf betraut, nachdem der Aufstand vom 31. Mai die Gewalt in die Hände der Montagnards gebracht hatte. Zu diesem Zwecke wurden ihm fünf Mitglieder beigegeben, darunter Hérault de Séchelles als Rapporteur[29]). Am 24. Juni wurde der neue Entwurf vom Konvente angenommen, sodann unter dem Einfluß der Lehre von der Verfassungsgewalt des Volkes der Volksabstimmung unterstellt und dort mit ungeheurem Mehr genehmigt. Obschon die freie Stimmabgabe durch den Terror bedeutend beeinflußt worden war, ist dieses Verfassungsplebiszit immerhin bemerkenswert; bedeutet es doch „die erste individuelle Zählung der Stimmen auf großem Territorium“[30]).

In der Jakobinerverfassung von 1893 kehrt das Recht der Zensur wieder als Recht der Reklamation, nur weniger verkünstelt, aber trotzdem in der Ausübung nicht weniger erschwert. Die Volksinitiative ist weggelassen.

---

[29]) Aulard, S. 296 ff. — Bevor Hérault an die Arbeit ging, verlangte er von der Nationalbibliothek die Gesetze des Minos, um ihnen die Verfassung anzupassen, mußte sich aber notgedrungen mit dem Contrat social begnügen. Hilty Ref. S. 412.

[30]) Curti S. 83 Volksges.

Das Volk ist organisiert in Primarversammlungen, die aus mindestens 200, höchstens 600 Bürgern bestehen. Jeder Gesetzesbeschluß des Parlamentes ist als loi proposée bezeichnet und wird unter diesem Titel mit einem vorausgehenden Bericht den Urversammlungen zugesandt, die innert 40 Tagen dagegen Einspruch erheben können. Wenn nach dieser Zeit in der Hälfte der Departemente plus einem der 10. Teil der Urversammlungen jedes Departementes nicht reklamiert hat, so gilt der Gesetzesvorschlag als angenommen und wird zum Gesetz. Ist jenes aber der Fall, so ruft der gesetzgebende Körper die Urversammlungen zur Abstimmung zusammen[31]).

Das Reklamationsrecht wird von vielen Schriftstellern als Veto bezeichnet[32]). Der erste Teil der Einrichtung, die eigentliche Reklamation, hat tatsächlich die gleiche Wirkung wie ein suspensives Veto. Das trifft aber in gleicher Weise auch für das Abstimmungsbegehren beim fakultativen Referendum zu. Die Inkraftsetzung eines Gesetzes wird hier ebenfalls unterbunden bis zum positiven Entscheid in der Volksabstimmung. Diese erfolgt mit Ja und Nein (Art. 10 und 11 Verf.), ist daher nicht ein einseitiger Einspruch wie das nachmalige schweizerische Volksveto. Nach der Theorie, welche der Verfassung zu Grunde liegt, ist im Gegenteil der Beschluß des Parlaments nur Gesetzesentwurf und wird erst Gesetz durch die Sanktion des Volkes in der Abstimmung oder durch stillschweigende Zustimmung. Wenn diese Fiktion wissenschaftlich auch nicht verbindlich ist, so hebt sie doch das negative Moment auf, das in der Bezeichnung Reklamation liegt. Aus diesen Gründen halten wir die Bezeichnung veto définitiv[33]) für die Volksabstimmung nicht für zutreffend. Die Reklamation ist ein Vorläufer der schweizerischen Volksrechte, aber rechtlich von besonderer Art. Die starken föderalistischen Hindernisse, die seiner Ausübung in den Weg gelegt wurden, um jede regionalistische und damit royalistische Bewegung unwirksam zu machen[34]), lassen es in der Praxis noch weniger

[31]) Verfassung von 1793, Art. 56/60. Die Verfassung ist abgedruckt in Hilty, Vor 100 Jahren S. 92, ff.

[32]) Hilty Ref. S. 412, Taine Bd. 3 S. 10.

[33]) Taine Bd. 3 S. 10.

[34]) Pariset in Lavisse II S. 119.

anwendbar erscheinen als das an sich kompliziertere Censurrecht.

Uebrigens trat die ganze Verfassung nie ins Leben. Zwei Monate wartete sie vergeblich. Am 10. Oktober erschien ein Dekret des ultrademokratischen Konvents, in welchem die revolutionäre provisorische Regierung bis zum Frieden verlängert wurde. Die Direktorialverfassung, die nach der Schrekkenszeit am 22. August 1895 eingeführt wurde, kannte keine Gesetzesbefugnisse des Volkes mehr, ebensowenig die späteren französischen Verfassungen.

Die demokratischen Bestrebungen der Revolutionszeit sollten dafür in der **Schweiz** ihre Verwirklichung finden. Die st. gallische Verfassung von 1831 räumte, wie wir sehen werden, dem Volke ein Vetorecht gegen Gesetze ein, das unverkennbare Anklänge an das französische Volksrecht aufweist und wohl von diesem beeinflußt worden sein mag, wenn auch der Schöpfer desselben, Henne, nichts davon verlauten läßt. Zur Begründung seines Vorschlages weist er nur auf das römische Veto als sein Vorbild hin. Wie wir schon eingangs dieses Abschnittes bemerkt haben, ist es ebenfalls die französische Revolution gewesen, welche das Interesse für das römische Staatsrecht neu geweckt hat. In Anlehnung an die Volkstribunen forderte Rousseau[35]) eine tribunicische Behörde als erhaltende Macht, welche den Schutz der Rechtsordnung übernehmen sollte. Davon beeinflußt, schlug Siéyès 1795 dem Konvent ein über der Verfassung wachendes Geschworenengericht vor, ohne jedoch durchzudringen. Außerdem verlangte er Vorschlagstribunen für die Gesetzgebung. Das Geschworenengericht sollte auf Klage der vollziehenden Gewalt oder der einzelnen Bürger über Verfassungsverletzungen der gesetzgebenden Räte, der Urversammlungen und des Kassationsgerichtes erkennen. In der Konsularverfassung von 1799, welche die Forderungen von Siéyès verwirklichte, erhielt diese Behörde den Namen Sénat conservateur. Auch in der helvetischen Republik beschäftigte man sich eine Zeitlang mit diesen Gedanken[36]). Ist es daher nicht wahr-

[35]) Contrat social, livre 4 chap. 5.

[36]) His S. 187. Siehe unten S. 31. Auch in der Regeneration taucht vereinzelt wieder das Verlangen nach einer vierten und höchsten Gewalt auf; Senat, Aufsichtstribunal, Erhaltungsrath genannt. Vergl. Emanuel Fellen-

scheinlich, daß römische und französische Rechtsideen zusammen die Anregung zu dem st. gallischen Volksveto gegeben haben?[37])

Aus dem Volksveto erstand in der Folge das fakultative Referendum, das heute in allen Schweizerkantonen, welche das obligatorische Referendum[38]) oder die Landsgemeinde nicht haben, Rechtens ist und im Bunde die alleinige Gesetzgebungsbefugnis des Volkes bildet.

Gesetzgebungsrechte des Volkes finden sich auch in einigen Einzelstaaten der amerikanischen Union, hauptsächlich in Form des obligatorischen Finanzreferendums[39]). Unter gewissen Bedingungen kann, wie wir sehen werden, sodann in der heutigen deutschen und österreichischen Republik ein Volksentscheid angerufen werden. Sonst aber ist das demokratische System nirgends verwirklicht worden. In verschiedenen Staaten steht das Referendum seit Jahrzehnten auf dem sozialdemokratischen Programm[40]). In Frankreich wurde es in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts verschiedentlich gefordert, aber gerade das Land der demokratischen Revolution steht hartnäckig auf dem Boden des Repräsentativsystems. Auch in Belgien vermochte 1891 ein Vorschlag in der Kammer nicht durchzudringen, der ein fakultatives Referendum vorsah

berg, Sendschreiben an den Verfassungsrath des Kantons Bern, zit. nach Boßhart E., Die parlamentarische Kontrolle nach schweizerischem Staatsrecht. 1926.

[37]) Ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem französischen Recht konnte von uns freilich nicht nachgewiesen werden, trotzdem sich Hr. Prof. Dr. Ehrenzeller in St. Gallen, ein spezieller Kenner der St. Galler Verfassungsänderung von 1830/31 in in verdankenswerter Weise um die Frage bemühte. Derselbe vermutet gegenteils, daß Henne vom antiken Vorbild mehr beeinflußt worden sei als von der französischen Revolution, die in der Stadt St. Gallen nur sehr wenig Anhänger gezählt habe.

[38]) Das obligatorische Referendum erinnert an eine andere Staatseinrichtung im alten Rom, nämlich an die Volksabstimmung in den Komitien. Auch hier nannte man das Vorbringen einer Gesetzesvorlage ferre ad populum.

[39]) Hershey S. 64 ff.

[40]) Considérant V., De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection véridique, Genève 1846. Réimpression Zurich 1892. La solution ou le gouvernement direct du peuple, Paris 1850. — Rittinghausen M., La législation directe par le peuple ou la véritable démocratie. Paris 1850.

auf Verlangen von 10,000 Wählern oder einer Zahl von Gemeinderäten, die zusammen wenigstens eine Million Einwohner vertreten. Auch das sog. Königsreferendum, das im gleichen Jahre von der belgischen Regierung in Vorschlag gebracht wurde, fand keine Gnade. Für uns hat es insofern Interesse, als eine gewisse Aehnlichkeit mit dem appel au peuple besteht, wie er in der französischen Nationalversammlung seinerzeit verlangt wurde. Dem König sollte das Recht erteilt werden, unmittelbar an das Volk zu appellieren. Bis zum Volksentscheid wäre ein Gesetz durch sein „Veto" suspendiert worden. Der belgische König besitzt zwar ohnehin das Recht der Sanktion, doch kann er in der Zeit des Parlamentarismus kaum wagen, sie zu verweigern. Das vorgeschlagene Recht hätte ihm diese Verweigerung erleichtern und ein Uebergewicht gegenüber dem Parlament schaffen sollen[41]). So erscheint hier der König als Vertreter des Volkes, ähnlich wie der amerikanische Präsident.

Ein dem belgischen Königsreferendum entsprechender Vorschlag war bereits 1884 in **Deutschland** gemacht worden, um Parlamentsauflösungen unnötig zu machen[42]). In der Weimarerverfassung von 1919 ist nun dieser Gedanke verwirklicht worden. Art. 73 bestimmt, daß ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung vor das Volk zu bringen sei, wenn der Reichspräsident binnen eines Monates in diesem Sinne dagegen Einspruch erhebt. Ein Gesetz, dessen Verkündigung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstages ausgesetzt ist, soll dem Volksentscheid unterbreitet werden, wenn $^1/_{20}$ der Stimmberechtigten den Antrag dazu stellt.

Ein Einspruch gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze steht auch dem Reichsrat, der Vertretung der Länder, zu[43]). In diesem Falle wird das Gesetz dem Reichstage zur nochmaligen Beratung zugestellt. Kommt wiederum kein Entscheid zustande, so wird der Einspruch endgültig, falls nicht der Reichspräsident eine Volksabstimmung anordnet.

In der Republik **Deutschösterreich** kann der Bundesrat, der dem deutschen Reichsrat entspricht, durch den Bundeskanzler

[41]) Zinsli S. 124.

[42]) Hoffmann, Das Plebiszit als Korrektiv der Wahlen, Berlin 1884.

[43]) Art. 74. Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im Reichstage bei der Reichsregierung eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen werden.

begründeten Einspruch erheben (§ 30 Verfassung von 1919). Eine ähnliche Befugnis hatte die frühere Staatsregierung, welche sie wiederum von dem Kaiser übernommen hatte. Dieser Einspruch hat nur aufschiebende Wirkung. Die Wiederholung des ursprünglichen Nationalratsbeschlusses bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder genügt, um die Bahn für die Ausfertigung frei zu machen[44]). Die Gesetzgebung der Länder unterliegt einem mit Gründen versehenen Veto der Bundesregierung binnen 8 Wochen seit Bekanntmachung an das zuständige Bundesministerium. Es wird wirkungslos, wenn der Landtag den Gesetzesbeschluß bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder wiederholt. Auch dieser Einspruch hat seinen Ursprung in einer entsprechenden Befugnis der frühern Staatsregierung, und er erinnert uns ebenfalls an das englische Kolonialveto. Beiderorts soll damit ein Uebergreifen der Landesgewalt in die Sphäre der Reichsgewalt verhindert werden.

Damit hätten wir die Stellung des Vetos zur Rechtssetzung bis in die neueste Zeit verfolgt. Trotz der großen Verschiedenartigkeit dient es doch überall dem Zwecke der Prüfung und der Verteidigung[45]). Falls dieser Zweck spe-

[44]) Wittmayer St. 12. Bei Verfassungsgesetzen kann noch eine Volksabstimmung verlangt werden.

[45]) Das Veto ist der Schild, der mißbeliebigen Handlungen einer andern Gewalt entgegengehalten wird. Rechtliche Gewalt findet sich nicht nur im Staate. Neben ihm steht, eigenrechtlich organisiert, die Kirche; genauer, die römisch-katholische Kirche. Während der Protestantismus sich dem Staate unterordnet, erblickt der römische Katholizismus in ihm einen Diener der Kirche. Zum anders gesinnten Staate steht diese Kirche vollends in grundsätzlichem Gegensatze. Praktisch ist jedoch eine rechtliche Ueberbrückung dieses Gegensatzes, eine Vereinbarung des gegenseitigen Verhaltens nach den jeweiligen Machtverhältnissen unumgänglich. Der Staat läßt sich gewisse Kontrollrechte über die kirchliche Tätigkeit zugestehen, um die staatlichen Interessen wirksam verteidigen zu können. Diesem Zwecke entspricht am besten die Form des Vetorechtes. Bisweilen übt der Staat sogar ein volles Genehmigungsrecht aus. Kirchliche Erlasse müssen der Regierung zur Durchsicht vorgelegt werden, und können erst, wenn diese ihr Placet erteilt, verkündet werden. In der Schweiz übt es heute nur noch der Kanton Solothurn aus. Ein Vetorecht handhaben die Diözesanstände des Bistums Basel bei der Bischofswahl in Form des Ausschlußrechtes (ius exclusionis) nicht genehmer Nominationen. Die Kirche hat

ziell auf die Wahrung der Verfassungsmäßigkeit gerichtet ist, erhält er eine gewisse richterliche Färbung. Das römische Veto nimmt sogar seinen Ausgangspunkt im richterlichen Verfahren. Auch nachdem es sein Hauptaugenmerk auf die Rechtssetzung richtet, bleibt es nomophylaktisch. Nicht nur soll der Richterspruch oder die Verwaltungshandlung dem Gesetze entsprechen; der beschlossene Rechtssatz selbst hat der Rechtsordnung im ganzen, der Verfassung gemäß zu sein.

Das letztgenannte Motiv erscheint wiederum bei dem amerikanischen Präsidentenveto und zwar in gewisser Hinsicht noch deutlicher als in Rom, weil hier Verfassungs- und Gesetzesrecht formell getrennt sind. Daneben aber erscheint als Hauptzweck die Ueberprüfung der allgemeinen Zweckmäßigkeit eines Gesetzes. Der amerikanische Präsident erscheint gegenüber den Vertretern der Sonderinteressen im Parlament als Wahrer und Verteidiger des Staatswohles und der Interessen der Allgemeinheit. Insofern ist das amerikanische Veto ein indirektes Volksveto. Auch die deutschen und

---

den betr. Beschluß der Diözesan-Konferenz vom 28. und 29. März 1828 (Sog. Langenthal-Luzerner-Vertrag), näher umschrieben im Beschluß vom 20. Oktober 1830, anerkannt durch das Exhortationsbreve Leos XIII. vom 15. Sept. 1828 an den Domsenat des Bistums Basel. „Deshalb ist es Euere Obliegenheit, solche zu wählen, von denen Ihr vor dem feierlichen Wahlakt in Erfahrung gebracht habt, daß sie nicht nur durch die voraus bezeichneten Eigenschaften hervorglänzen, sondern auch der Regierung nicht unangenehm (non minus grati) seien". Dieses Recht war zuerst von Irland 1790 und 1814 vorgeschlagen worden und wurde daher irisches Veto genannt.

Kraft Konkordates übte es auch die preußische Staatsregierung bis zum Zusammenbruch von 1918 für Hannover und die oberrheinische Kirchenprovinz aus. Sie mußte jedoch so viele Kandidaten auf der Liste stehen lassen, als unter ihnen noch gewählt werden konnte, also mindestens zwei.

Dem Königreich Preußen wurde 1869 ein unbedingtes Veto bei der Bischofswahl zugestanden. Die Regierung konnte die Liste, welche ihr vorgelegt wurde, vollständig verwerfen. Vergl. v. Ketteler, Das Recht der Domkapitel und das Veto der Regierungen bei Bischofswahlen, Mainz 1869. Meyer, Lehrbuch des deutschen Kirchenrechtes, 1869. Herrmann, Das staatliche Veto bei Bischofswahlen, Heidelberg 1869. Unrichtig für die Schweiz Zorn und Gareis, Staat und Kirche in der Schweiz, Zürich 1877/78, S. 14 ff.

Selbst bei der Wahl des Oberhauptes der römisch-katholischen Kirche macht sich bisweilen weltlicher Einfluß geltend. Die monarchischen Regierungen von Spanien, Oesterreich und Frankreich beanspruchten seit Karl V. gegen eine mißbeliebige päpstliche Nomination ein

österreichischen Einspruchsrechte haben den Zweck, schlechte Gesetze zu verhüten.

Der Inhaber des Volksrechtes ist aber auch der Wächter seiner eigenen positiven Gewalt. In den Vereinigten Staaten und in den konstitutionellen Monarchien soll die Exekutive ein Uebergewicht der Legislative zu ihren Ungunsten verhindern können. In Polen dient das Veto dem Schutze der subjektiven Interessen der Vetoberechtigten. Ebenso sind die Einspruchsrechte gegen die Kirche reine Verteidigungsmittel der Staatsgewalt.

Im schweizerischen Volkveto finden sich, wie wir sehen werden, alle drei Motive. Das Volk soll das Inkrafttreten von Gesetzen, welche der Verfassung und seinen Interessen zuwiderlaufen, verhindern können. Die Prüfung der allgemeinen Zweckmäßigkeit fällt hier zusammen mit dem Schutze seiner eigenen Interessen, insoweit das Volk als Staatsorgan die In-

---

Veto, das sie durch einen Kardinal ihres Landes ausüben ließen. Dieses von der Kirche nur ungern anerkannte Recht — der Osservatore Romano nannte es einen Mißbrauch, ein angemaßtes Recht — ist in Frankreich und in Oesterreich mit dem Sturze der Monarchie hinfällig geworden; ausgeübt wurde es durch Oesterreich drei Mal, Spanien zwei Mal, Frankreich einmal; zuletzt 1904 durch Oesterreich gegen Kardinal Rampolla, anläßlich der Wahl von Pius X. Hilty, Politisches Jahrbuch 1904, 18. Bd. S. 625.

Unter andern politischen Verhältnissen wird umgekehrt der Kirche eine Kontrolle über Gebiete der staatlichen Tätigkeit zugestanden. So bestimmt der bayrische Konkordatsentwurf von 1924, daß an den theologischen Fakultäten Professoren nur ernannt und Dozenten nur zugelassen werden, wenn nicht der zuständige Diözesanbischof Einwendung erhebt.

Neben dem Staate steht nicht nur die Kirche, sondern stehen auch die andern Staaten. Ihre Beziehungen regelt das Völkerrecht. Dieses ist überwiegend Vertragsrecht, und ein Vertrag bedarf der Zustimmung aller Kontrahenten. Der Beitritt neuer Vertragsmächte bedeutet die Abänderung des Vertrages. Das Recht eines Vertragsstaates, die Aufnahme neuer Mitglieder der Haager Konvention zu verhindern, ist daher nicht ein Veto, wie oft genannt, sondern die negative Seite des Zustimmungsrechtes.

Auch bei Beschlüssen, die auf einem bestehenden völkerrechtlichen Vertrage beruhen, gilt in der Regel Einstimmigkeit; weil der Staat als Träger voller rechtlicher Eigenmacht, als souveräne Gewalt, sich ohne seine Zustimmung rechtlich nicht verpflichten läßt. Solche Beschlüsse sind daher als mehrseitige Rechtsgeschäfte zu betrachten. So auf der alten Tagsatzung, auf dem deutschen Bundestage, im Völkerbund (Art. 5 Völkerbundsvertrag). Auch hier kann nicht von einem Veto, etwa ähnlich demjenigen im alten Königreich Polen, gesprochen werden.

teressen der Allgemeinheit vertritt oder doch den Willen des ganzen Staatsvolkes annähernd zum Ausdruck bringt[46]). Versteht man unter den Interessen des Volkes jedoch die persönlichen Interessen seiner Stimmberechtigten, so dient das Veto den Zwecken der jeweiligen Mehrheit. Daß auch so relativ zweckmäßig für die Allgemeinheit entschieden werde, ist der Glaube der Demokratie.

Die Zwecke des Vetos sind für uns nur insofern von Belang, als sie zur Charakterisierung der einzelnen Einrichtungen dienen. Nirgends ist die Ausübung der Befugnis von ihnen abhängig. Wohl verlangen verschiedene Verfassungen eine Begründung des Einspruchs, aber nirgends ist die Begründung rechtlich begrenzt. Das Veto ist ein Mittel der Politik und erscheint je nach den Staatstheorien in einem andern Lichte. Es ist daher im Grunde müßig, sich darüber zu streiten, ob der Träger des Gesetzesvetos zur gesetzgebenden Gewalt gehöre oder ihr gerade gegenüber stehe. Sicher ist das Gesetzesveto ein Glied im Rechtssetzungsverfahren, wenn auch nur ein negatives. Bisweilen entwickelt sich aus ihm ein volles Mitspracherecht, bisweilen bedeutet es auch die Abschwächung eines solchen. In der Schweiz ist der erste Vorgang eingetreten. Der nächste Abschnitt soll die Stellung des Volksvetos in der Entwicklung der schweizerischen Volksgesetzgebung und in der politischen Geschichte der Schweiz überhaupt zur Darstellung bringen.

---

[46]) Ob es überhaupt allgemeine Interessen im politischen Sinne gibt, ist eine Frage für sich, eine weitere, ob sie zum voraus erkannt werden können.

Kapitel II.

Das Volksveto in der Schweiz.

A. Entwicklung der modernen Volksrechte in den Kantonen und im Bund.

§ 2. Mittelalter, Helvetik, Mediation, Restauration.

Die moderne Volksgesetzgebung ist einer zwiefachen Wurzel entsprungen. Die eine ist einheimisch und führt auf mittelalterliche Staatseinrichtungen zurück. Die andere ist kosmopolitisch-modern und nimmt ihren Ursprung in der neugestaltenden Idee der Volkssouveränität, die am großartigsten von dem Genfer J. J. Rousseau vertreten worden ist; sie kam aus dem revolutionären Frankreich in unser Land. Das natürliche Recht sollte an Stelle des historischen treten.

Die Landsgemeinde ist die Versammlung aller Stimmberechtigten eines Kantons, welche sich an einem bestimmten Tage und Orte unter Leitung des Landammanns zur Erledigung der wichtigsten Staatsgeschäfte seit alters her zusammenfinden. Sie berät in freier Weise über die Gesetze und beschließt darüber mit offenem Mehr. Die Vorlagen sind oft von einer Behörde vorbereitet, vom Landrat oder von der Regierung. Doch ist die Vorberatung rechtlich keineswegs notwendig, es können jederzeit neue Anträge gestellt werden. Die Landsgemeinde, die ursprünglichste und natürlichste Art der Demokratie, hat sich in den altgeübten Formen in den meisten Länderkantonen erhalten[1]).

[1]) Uri, Ob- und Nidwalden, Glarus, beide Appenzell, vergl. Ryffel H., Die schweizerischen Landsgemeinden 1904.

In Graubünden entschied das Volk nicht in einer einzigen Versammlung über die Staatsgeschäfte, sondern in den einzelnen Gerichtsgemeinden, welche als ursprüngliche Souveränitäten nach der Verbündung und staatlichen Vereinigung ihre Gewalt insofern beibehalten hatten, als bei der Abstimmung die Mehrheit der Gemeinden, nicht die Mehrheit der stimmenden Bürger, den Ausschlag gab. Gemeinsames Organ bildete der Bundestag, welcher von den Vertretern der einzelnen Gerichtsgemeinden beschickt wurde. Die jeweiligen Beschlüsse wurden in einem Abschied zusammengefaßt, der den Gemeinden zur gleichmäßigen Entscheidung unterbreitet wurde. Die Abstimmung erfolgte nicht einfach durch Ermittlung der Ja und Nein, sondern wurde oft noch modifiziert durch die Beratung, was den Geschäftsgang nicht erleichterte. Die Ueberbringung der Geschäfte durch die Boten des Bundestages an die Gemeinden nannte man Referendum, und davon erhielt die Behandlung in den Gemeinden selbst ihren Namen. Wegen des föderalistischen Charakters der Einrichtung spricht die heutige Wissenschaft von einem föderalistischen Referendum. Auch die Republik Wallis besaß ein solches. Hier waren die Zehnten die alten Souveränitäten. Ihre Stimmen entschieden in der Referendumsabstimmung über die Vorlagen des Landtages.

In den Städtekantonen wurde die oberste Staats- und Gesetzgebungsgewalt von den Räten und Bürgern der Städte ausgeübt. Im 15. Jahrhundert wurde es vorab in Zürich und Bern üblich, in den wichtigsten Angelegenheiten über Gesetze und Fragen der auswärtigen Politik auch das Landvolk zu befragen. Mit der Ausbildung der Oligarchie verschwanden die Volksanfragen, aber die Erinnerung daran blieb besonders in den zürcherischen Seegemeinden lebendig. In Schaffhausen findet sich heute wiederum eine ähnliche Einrichtung[2]); mit ihr ist auch das fak. Referendum zu vergleichen, das heute in einigen Kantonen von den Kantonsräten beschlossen werden kann. Soweit aber die Abstimmungen auf Grund eines Verkommnisses stattfanden, hatten sie den Charakter eines obli-

[2]) Art. 42 K. V. Der Große Rat ist befugt, über Aufnahme einzelner Grundsätze in einem auszuarbeitenden Erlaß eine Volksabstimmung ergehen zu lassen (Volksbefragung).

gatorischen Referendums. Auch hier war die Abstimmung föderativer Natur, indem die Stimmen der öffentlich-rechtlichen Abstimmungsverbände gezählt wurden[3]).

Auf die Regierungsform in den Städten selbst, welche ursprünglich stark demokratisch war, aber mit den Jahrhunderten immer aristokratischer wurde, braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Bedeutungsvoll für die spätere Demokratie ist nur das Verfassungsrecht von Genf. Vorerst sei bloß noch eine Rechtseinrichtung in der Stadt Freiburg erwähnt, der echt tribunicische Gedanken zu Grunde liegen. Ein Abriß der Freiburger Verfassungen, der bei Anlaß der Streitigkeiten zwischen Rat und Bürgerschaft im 18. Jahrhundert verfaßt wurde, um die alten Rechte der Bürger nachzuweisen, berichtet, daß im 14. oder 15. Jahrhundert Commis oder Vertreter der Bürgerschaft den Sitzungen des Senates beiwohnten. Weil sie im Kriege die vier Stadtbanner trugen, erhielten sie den Namen Bannerets. Wie die römischen Tribunen legten sie nach dem Ausdruck der Streitschrift das Veto ein, bei allen ihre Rechte verletzenden Gesetzen des Senates. Als die nach der Herrschaft strebenden Räte mit der Zeit anfingen, die Bannerets nicht mehr zuzuziehen, sondern geheime Beschlüsse zu fassen, klagte die Bürgerschaft beim Herzog von Savoyen, worauf dieser wiederum den Zutritt der Bannerets zu den Ratsverhandlungen anordnete und die geheimen Sitzungen verbot[4]). Diese Institution aus den freiburgischen Ständekämpfen bildet eine treffende Parallele zum Vetorecht im alten Rom. Aber im Gegensatze dazu gestaltete sich der freiburgische Stadtstaat trotz den Hütern des guten alten Rechtes allmählich zu einer vollständigen Oligarchie um.

In Genf entschied der Conseil général, die Bürgerversammlung, über die obersten Angelegenheiten des Staates. Mit der Einführung der Reformation bildete sich ein eigenartiges hierarchisches Regiment. Die meisten Befugnisse wurden einem aristokratisch zusammengesetzten Staatsrate übertragen. Formell behielt die Bürgerversammlung jedoch das Recht, über die Gesetze zu beschließen. Die Stimmen mußten aber einzeln und mündlich bei den bestellten Schreibern abgegeben werden. Im 18. Jahrhundert regte sich wieder demo-

[3]) Zinsli S. 30.

[4]) Curti Volksg. S. 62.

kratischer Geist und trug den politischen Kampf in Wort und Schrift durch das ganze Jahrhundert. 1738 kam eine Verfassung zustande, welche die demokratischen Forderungen teilweise verwirklichte. Aber den endgültigen Sieg brachte erst die französische Revolution. Rousseau, selbst ein Genfer Bürger, hatte als einer ihrer ersten Vorkämpfer die geistige Atmosphäre dazu geschaffen. Die Kämpfe der Vaterstadt hatten seinem politischen Denken die Richtung gegeben; das Verfassungsrecht Genfs wurde zum Ausgangspunkt der weltbewegenden Ideen, welche der Rechtsphilosoph 1762 im Contrat social niederlegte. Rousseau erklärt den Willen des von Natur aus souveränen Volkes für unveräußerlich und lehnt jede Repräsentation ab. Da die Souveränität nur die Ausübung des allgemeinen Willens sei, könne sie nicht vom Volke entäußert werden. Da sich aber ein großes Volk nicht an einem Orte versammeln kann, soll es gruppenweise Abgeordnete wählen und diese über die Ausarbeitung von Gesetzen unterrichten. Endgültig beschließen könne jedoch nur das Volk.

Die französische Revolution war bestrebt, alle historischen Grundlagen zu zerstören, um den Staat allein nach den Gesetzen der Vernunft zu errichten. Auf den Trümmern der alten Eidgenossenschaft wurde nach dem Willen und unter den Bajonetten Frankreichs die eine und unteilbare helvetische Republik geschaffen. Die Verfassung vom 12. April 1798 ist inhaltlich eine Nachbildung der französischen Direktorialverfassung. Beide gipfeln in dem Gedanken: Ein Staat und ein Volk. Die Volkssouveränität wurde anerkannt, aber nicht im Sinne Rousseaus. Die Rechte des Volkes erschöpften sich in der indirekten Wahl der gesetzgebenden Behörde. Montesquieu hatte gelehrt, daß das Volk nur in die Tätigkeit des Staates eingreifen dürfe, um seine Vertreter zu wählen. Da diese Wahl nach allgemeinen Grundsätzen vor sich gehen soll, erscheint die Repräsentation des gleichberechtigten Volkes als Verkörperung der staatlichen Einheit, berufen, den allgemeinen Willen der Nation wiederzugeben. Gegen den in lauter Einzelversammlungen kundgegebenen Volkswillen hegte man ein unüberwindliches Mißtrauen. „Es war der Einheitsgedanke", schreibt Curti[5]) „der Haß gegen die oligarchischen Einzelregie-

[5]) Volksg. S. 103.

rungen, welcher in der Repräsentation die unfehlbare Waffe der emanzipierten Mittelklasse erblickte". Die helvetische Legislative bestand aus dem Großen Rate und dem Senat, deren Mitglieder von den Wahlmännern der Kantone ernannt wurden. Die Gesetzesinitiative lag beim Großen Rate. Der Senat konnte nur den Beschluß desselben ohne Debatte genehmigen oder verwerfen.

Die helvetische Verfassung vermochte sich in Wirklichkeit nie volle Geltung zu verschaffen; als die französischen Truppen das Land verließen, suchten die Parteien ihre Absichten rücksichtslos zu verwirklichen. Von 1800 bis 1803 wurde versucht, nicht weniger als 5 Verfassungsentwürfe dem Land aufzuzwingen, abgesehen von der sog. zweiten helvetischen Verfassung. In dem vom Senat am 5. Juli 1800 genehmigten Entwurfe war nach den Ideen von Sieyès ein Geschworenengericht als erhaltender Wächter der Konstitution vorgesehen. Der gleiche Zweck sollte in dem von Rengger ausgearbeiteten unitarischen Verfassungsentwurfe des Vollziehungsrates vom 8. Januar 1801 mit dem sog. Erhaltungssenat erreicht werden.

Die Verfassung von 1798, welche den Primarversammlungen ein Verfassungsreferendum zubilligte, wurde formell abgelöst durch die etwas föderalistischer gestaltete zweite helvetische Verfassung vom 20. Mai 1802. Demgemäß wurde der neue Entwurf den Bürgern, die über 20 Jahre alt waren, in den Gemeinden zur Entscheidung unterbreitet. Die Stimmenden konnten sich während vier Tagen auf den Kanzleien für Annahme oder Verwerfung in Register eintragen[6]). Von vornherein war bestimmt worden, daß alle Nichtstimmenden als stillschweigend Annehmende gezählt werden. „Qui ne dit mot consent", ein Grundsatz, der im nachmaligen Gesetzesveto wieder Anwendung gefunden hat. So wurde die Verfassung als angenommen erklärt, trotzdem den 72,453 Ja 92,423 Nein gegenüberstanden. 167,172 Bürger hat-

[6]) Curti Volksg. S. 104. — Das war das englische System der livres de votes, poll books, welches auch in den U. S. A. in Virginien, ebenso in Frankreich anläßlich des Plebiszites vom Jahre VIII (13. Dezember 1799) über die Charte consulaire gehandhabt worden war. Von hier wird es die helvetische Regierung übernommen haben. Borgeaud Ch., Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe. Paris 1893.

ten nicht gestimmt. Zum ersten Male waren die Stimmen auf Schweizerboden für das ganze Abstimmungsgebiet individuell gezählt worden. Auch diese Verfassung wurde praktisch nicht von Bedeutung. Schon nach einem Jahre machte Napoleon den fortwährenden politischen Kämpfen als „Vermittler" ein Ende.

Das Eigentümliche an der Mediationsakte vom 5. Mai 1803 liegt darin, daß sie nicht nur die Organisation des Bundes, sondern auch die Verfassungen der 19 Kantone enthält, welche der geschichtlichen Ueberlieferung jedes der Kantone angepaßt sind. Die Landsgemeinden wurden fast mit gleichen Kompetenzen wieder eingeführt, die übrigen Kantone erhielten eine gemäßigte Repräsentation. Aus den Gemeinden wurden mit bestimmter Abstufung und unter Bevorzugung der Städte die Vertreter bestimmt, welche den Großen Rat zu wählen hatten. Größere Macht besaßen die Kleinen Räte, die vom Großen Rat vorzüglich aus den Städten gewählt wurden.

So war der Anschluß an die Vergangenheit in starkem Maße wieder gefunden und der Schritt zur Wiederherstellung der alten Zustände selbst nicht mehr groß. Er wurde getan mit der Aufhebung der Vermittlungsakte nach den militärischen Niederlagen des Mediators und mit der Schaffung des Bundesvertrages der 19 Kantone vom 7. August 1815. Die Gesetzgebung, außer das Militärwesen betreffend, wurde wieder ganz den Kantonen überlassen. Theoretisch wurde die Souveränität vielfach wieder den Räten zugesprochen[7]). In den neuen Kantonen ruhte die Repräsentation zwar auf einer allgemeinen Zusammensetzung, aber das Wahl- und Stimmrecht wurde von einem Zensus abhängig gemacht. Die Landsgemeinden erhielten das Recht, die Gesetze zu genehmigen; das Vorschlagsrecht war ihnen dagegen in einigen Kantonen entzogen. In Graubünden wurden die Gesetze nach altem Recht durch die Gerichte und Hochgerichte endgültig beschlossen. Im Wallis stand diese Befugnis teils den Zehntenräten, teils den Gemeinderäten zu.

[7]) Art. 5 der Freiburger Verfassung. — Art. 13 erwähnt sogar ein Zensurgericht, dessen erhabener Beruf die Aufrechterhaltung der Konstitution und der guten Sitten ist. Das Gericht besteht aus einer 7-köpfigen großrätlichen Kommission, Heimlicher genannt, und erinnert stark an die alte Institution der Bannerträger. Der Geist, aus dem es geboren, ist allerdings der entgegengesetzte. Vergl. Jagmetti S. 92 ff.

Die Geschichte nennt die Zeit von 1813—30 die Restauration. Aber frühere Zustände können nie mehr ganz auferstehen, und dem Wiederhergestellten selbst fehlt in weitem Maße die Unbefangenheit der wahren Geltung. So war es auch hier. Der neue Geist arbeitete überall. Mit Beginn der 30er Jahre sollte er in einer großen Zahl von Kantonen zum Durchbruch gelangen. Die Julirevolution gab das Zeichen zum Kampfe.

§ 3. Regeneration und Ausbau der Volksrechte in den Kantonen.

Der siegreiche Liberalismus der 30er Jahre stellte an die Spitze der Verfassungen den Grundsatz der Volkssouveränität. Alle Gewalt im Staate hat vom gleichberechtigten Volke auszugehen. Das heißt aber nicht, daß sie auch von ihm ausgeübt werden soll. Sowenig als das Volk selbst Recht spricht und die Verwaltung besorgt, so wenig hat es selbst die Gesetze zu schaffen. Sein höchster Wille ist in der Verfassung niedergelegt. Diese zu ändern ist allerdings sein alleiniges, unveräußerliches Recht[8]). Aber innerhalb und gemäß der vom Volke

[8]) Diese Anschauung beruht auf der Lehre vom pouvoir constituant, einer Abart der Lehre von der Volkssouveränität, welche wie diese auf das Naturrecht zurückgeht. Nach ihr gibt es innerhalb des staatlichen Gemeinschaftslebens eine besondere Grundgewalt, die gerichtet ist auf die Erzeugung, bezw. Umänderung der Verfassung und die — hier die Anlehnung an die Volkssouveränität! — a priori dem Volke zusteht (vergl. Jagmetti, S. 19). Letztere Behauptung mag als politisches Postulat richtig befunden werden, eine allgemein gültige juristische Tatsache ist sie keineswegs. Da sich das Recht vom Staate ableitet und der Staat selbst erst durch die Verfassung entsteht, ist der Akt der Verfassungsschöpfung sicherlich dann, wenn keine Revisionsbestimmungen in der vorherigen Verfassung vorgesehen waren, ein tatsächlicher, außerhalb des Rechtes stehender Vorgang. Daher kann nicht schon eine Verfassungsgewalt als Rechtsbefugnis gegeben sein. Nach der von W. Burckhardt (Komm. S. 8 ff.; Verfassungs- und Gesetzesrecht) geäußerten Auffassung können selbst die in einer Verfassung niedergelegten Revisionsbestimmungen nicht rechtsverbindliche Kraft haben.

Da diese Frage für unsere Arbeit nicht weiter von Belang ist, sehen wir von einer Wiedergabe der allgemeinen Entwicklung des schweizerischen Verfassungsreferendums ab.

geschaffenen Verfassung — vor allem unter Respektierung der verfassungsmäßigen Freiheitsrechte der im Grunde frei geborenen und daher gleichberechtigten Menschen — besorgen die Repräsentanten des Volkes die Staatsangelegenheiten. Da die Republik keine Vorrechte der Geburt kennt, beruht ihre Ueberlegenheit darin, die zur Leitung des Staates befähigten Bürger auswählen zu können. Damit auch in der Gesetzgebung der wahre Wille des Volkes zur Geltung komme, muß das Wahlrecht ein allgemeines und die Vertretung eine gleichmäßige sein.

In zehn Kantonen wurden zu Beginn der 30er Jahre alle Klassen- und Vermögensrechte abgeschafft, die verwickelten Wahlverfahren vereinfacht und mit geringen Ausnahmen Volkswahlen nach dem Verhältnis der Kopfzahl eingeführt. Wenigstens grundsätzlich fand auch die Gewaltentrennung in der Staatsorganisation Eingang, da sie allein für eine rechtmäßige Ausübung der Staatsgewalt Gewähr zu bieten schien. Daher wurde dem Kleinen Rate die ausschließliche Initiative der Gesetzgebung, welche dieser fast überall besaß, entzogen und dem Großen Rate zuerkannt; „eine Veränderung freilich nur innerhalb des Rahmens des Repräsentativsystems, aber eine wichtige, weil sie eine Sprosse auf der dialektischen Leiter der demokratischen Ideen ist[9]).

In einem Kantone begnügte man sich aber mit diesen Fortschritten nicht, sondern zog aus dem Grundsatze der Volkssouveränität weitere Konsequenzen. Das war St. Gallen. Dieser in der Helvetik aus den verschiedensten Herrschaftsgebieten gebildete Kanton hatte in seiner Hauptstadt keine Aristokratie, welche die Rückeroberung vorrevolutionärer Vorrechte erstrebt hätte. Die Restauration hatte deshalb hier nicht die gleichen Folgen. Umgekehrt lebte in einzelnen Landesteilen die Erinnerung an die alten Landsgemeinden auf[10]), welche diese Gebiete früher besessen hatten zur Ordnung der staatlichen Angelegen-

Die juristische Bedeutung der Lehre vom pouvoir constituant liegt in der formellen Ausscheidung und Ueberordnung des Verfassungs- über das Gesetzesrecht.

[9]) Curti, Volksges. S. 125.

[10]) Die Landsgemeinde Toggenburg war eine der größten der Schweiz gewesen, indem sie bei 1000 Mann zählte. Der Fürstabt von St. Gallen übte mehr eine Ehren- als eine wirkliche Souveränität aus. Baumgartner Gesch. I S. 33 ff.

heiten, soweit sie ihnen im Rahmen ihrer Abhängigkeit überlassen war. Als sich 1798 die alten Untertanenverhältnisse auflösten, konstituierten sich auch in den anliegenden Gebieten Landsgemeinden, welche die Regierung in die Hand nahmen. Es war deshalb offenbar, daß die Regeneration in St. Gallen von starken demokratischen Strömungen getragen wurde. Neben den Demokraten vom Lande standen jedoch die Liberalen, durchaus überzeugt von der Richtigkeit des Repräsentativsystems. Aus dem Gegensatze dieser Anschauungen, wie er in den übrigen Kantonen zu dieser Zeit noch nicht zu Tage trat, ging 1831 in St. Gallen ein Volksrecht hervor, kraft dessen die Mehrheit der stimmberechtigten Bürger gegen einen ihnen mißbeliebigen Gesetzesbeschluß des Großen Rates absoluten Einspruch erheben konnte (Veto).

Schon nach einem Jahre folgte Basel-Land mit einem ähnlichen Rechte, bestrebt, nach der Loslösung von der Stadt die politische Freiheit des Volkes in weitestem Maße zu verwirklichen.

Die ersten Anfänge der direkten Volksgesetzgebung wurden in der übrigen Eidgenossenschaft nichts weniger als freundschaftlich begrüßt. Das Veto kam bald in das falsche Licht eines demagogischen Agitationsmittel, nur dazu da, Land und Leute beständig in Unruhe zu halten. „Das Wort „Vetosturm" wurde nahezu zu einer technischen Bezeichnung für dieses Volksrecht, und dasselbe zeigte in der Tat", wie Hilty von St. Gallen zu berichten weiß[11]), „in der ersten Periode nur zu oft das Bild eines Sturmes, welches, an einem Punkte des politischen Horizontes sich erhebend, 45 Tage lang[12]) den ganzen Kanton, oft unter Hinterlassung verderblicher Folgen durchbrauste, während unmittelbar daneben die Appenzeller- und Glarner Landsgemeinden in idyllischer Gemütlichkeit tagten und die obligatorische Graubündner Volksabstimmung die überlegene Ruhe einer schon längst über die politischen Lehrjahre hinausgewachsenen Demokratie bewahrte". So erhielten die beiden „ultrademokratischen" Kantone in den folgenden Jahren keine weitere Gefolgschaft. Das rührte auch davon her, daß in den meisten der revidierten Verfassungen bestimmt wurde,

[11]) Ref. S. 209.

[12]) Länge der Vetofrist.

sie dürften innert einer gewissen Anzahl von Jahren nicht abgeändert werden.

Die Zürcher Verfassung von 1831 hatte eine Frist von 6 Jahren vorgesehen. Aber schon 1836 machte sich eine Entfremdung zwischen Volk und Großem Rate und eine Reaktion gegen dessen unbeschränkte Gewalt bemerkbar. Man forderte das Veto, aber der Staat war noch stark genug, um einer Umwandlung zu trotzen. So verhallte der Vetolärm ohne Wirkung[13]). Aber einige Gemeinden stellten die Forderung nach einem Jahre in Petitionen an den Großen Rat von neuem und das Gleiche wiederholte sich 1839[14]). Diese Anzeichen des Mißtrauens gegen das herrschende Regime häuften sich in anderen Forderungen. Die Schroffheit, mit der die führenden Staatsmänner in kirchlich-religiösen Fragen dem Volke gegenübertraten, um die Autorität des Staates gegen die Kirche durchzusetzen und die Schule zu reformieren, erleichterten der kirchlich-konservativen Partei den Vorstoß gegen den liberalen Repräsentativstaat. Durch den Putsch vom 6. September 1839 wurde die Regierung gestürzt und eine konservative trat an ihre Stelle. Der Große Rat wurde gezwungen, sich aufzulösen. Die Verfassung aber ließ man trotz des Verfassungsbruches bestehen. Die Neuwahlen brachten eine konservative Mehrheit, doch schon 1842 war die Hälfte des Rates wieder liberal. So erschien den Konservativen das Veto, das die aufkommende demokratische Strömung wiederum verlangte, als willkommenes Mittel, um das im Grunde konservative Volk als hemmenden Faktor in die Gesetzgebung einzubeziehen[15]). Den Liberalen stand die Erinnerung an das verfassungswidrige Volksveto von 1839 noch zu deutlich vor Augen, als daß sie die verfassungsrechtliche Volksherrschaft mit Freuden begrüßt hätten. Am 12. Februar 1842 wurde im Großen Rate eine Motion auf Einführung des Gesetzesvetos gestellt. Der Regierungsrat arbeitete darauf eine Vorlage aus, welche das Veto und gleichzeitig die doppelte Gesetzesberatung vorsah[16]). Die leidenschaftslose Dis-

[13]) Fleiner Rol. S. 110 ff.

[14]) Ebenda S. 128.

[15]) Fleiner Rol. S. 140, Zimmermann S. 135.

[16]) Verfassungsgesetz über das Veto und Gesetz betr. Abhaltung der Vetogemeinden. ⅛ der Stimmberechtigten einer Gemeinde sollte binnen 45 Tagen nach Bekanntmachung eines Gesetzes die Abhaltung einer Veto-

kussion vom 28. und 29. September drehte sich hauptsächlich um die Frage, wie eine übereilte Gesetzgebung verhütet werden könne[17]). In der hemmenden Wirkung eines Vetos erblickte man dessen unbestreitbare Vorteile, und es wurde deshalb sogar ein Suspensivveto des Regierungsrates vorgeschlagen. Den gleichen Nutzen wie ein Veto konnte aber auch die doppelte Gesetzesberatung bringen, ohne mit dessen Nachteilen behaftet zu sein. Der konservative Bluntschli und seine Anhänger hatten diese vermittelnde Formel gefunden. Dadurch war die Vetogefahr beschworen, mit 115 gegen 54 Stimmen wurde Ablehnung beschlossen[18]). Kein besseres Schicksal war den Postulaten von J. J. Treichler beschieden, die in den Jahren 1846—54 vorgelegt wurden, und auf Einführung des Vetos und der Initiative gerichtet waren[19]).

Anders verlief die Entwicklung in Luzern. Hier erfaßte unter dem Einflusse des Züriputsches ebenfalls eine fanatische religiöse Stimmung die Reihen des Volkes und wandte sich zu Ende des Jahres 1840 unter der Führung bäuerlicher Elemente, wie Leu von Ebersol, gegen die aufgeklärten Tendenzen der liberalen Regierung, welche 1831 an das Ruder gekommen war und größtenteils aus Bürgern der Stadt bestand. Mit dieser konfessionellen Strömung vereinigte sich aber viel ausgeprägter als in Zürich eine demokratische. Die Bewegung war ausgesprochen bäurisch wie zehn Jahre vorher in St. Gallen; aber damals entbehrte sie noch des konfessionellen Momentes. Jetzt verbanden sich Hierarchie und Demokratie zur Bildung eines katholischen Volksstaates. Eine unmittelbare Teilnahme des klerikal gesinnten Volkes am Staatsleben mußte die beste Ge-

gemeinde verlangen können. Spricht sich in dieser Zeit die absolute Mehrheit der Kantonsbürger gegen ein Gesetz aus, so darf es durch den Großen Rat nicht sanktioniert werden. Prot. des Reg.-Rates von 1842, Staats.-Arch. Zürich, zitiert nach Fleiner Rol. S. 139.

[17]) Im übrigen stimmen die Argumente pro und contra mit denen, welche im st. gallischen Verfassungsrate geäußert wurden, ziemlich überein. Vergl. die gedruckten Verhandlungen des Großen Rates von 1842, im Auszug wiedergegeben in Curti Volksges. S. 142 ff. („Die Niederlage des Veto in Zürich").

[18]) Gegen das Veto stimmten die Liberalen und ein Teil der Konservativen, dafür die Mehrheit der Konservativen und die Demokraten.

[19]) Weidenmann S. 24. Vergl. über die Einführung des Vetos im Kt. Zürich ferner Stüßi, Referendum u. Initiative im Kt. Zürich 1869—1886. 1886.

währ gegen die Bestrebungen aufgeklärter Geister bieten. Die Verfassung vom 1. Mai 1841 führte daher ein Volksveto ein.

Die kirchlich-demokratische Welle schien auch auf die Nachbarkantone hinüber zu schlagen. Im Oktober 1840 verlangte in Solothurn eine von den konservativen Führern Scherer und Gugger entworfene Petition neben direkten Wahlen, Nichtzählung der Abwesenden bei Verfassungsabstimmungen, ebenfalls das Veto[20]). Hinter diesen rein politischen Begehren standen eine ganze Zahl konfessioneller, obschon in diesem Kanton bis jetzt keine kirchlichen Zerwürfnisse eingetreten waren und er daher im Rufe stand, in diesen Dingen klüger zu sein als andere[21]). Im Großen Rate, der sich anfangs Dezember zur Beratung der neuen Verfassung versammelt hatte, vertrat ein alter napoleonischer Hauptmann die demokratische Richtung, Hammer aus Egerkingen[22]). Er verlangte, daß alle Beschlüsse und Verordnungen dem Volke vorgelegt und ihm dazu nicht nur 14 Tage, sondern 6 Monate Bedenkzeit gegeben werden. Man behandle das souveräne Volk jetzt wie das Vieh, das Veto nenne man bloß das „Vehdo", das Volk sei in Balsthal hinters Licht geführt worden[23]). „Es ist nur 6 Stunden souverän geblieben, man hat ihm des morgens die Souveränität angetan und ihm dieselbe nach Mittag wieder über den Rücken gezogen." Jos. Munzinger, der nachmalige Bundesrat, nannte dagegen das Veto „ein Bonbon, das man recht verzuckert dem Volke darbietet". Im Hinblick auf die geringe Wirkung in Baselland und St. Gallen hielt er es weder für ein großes Unglück noch Glück. „Hingegen halte ich es für eine Volksbetrügerei und könnte daher nie und nimmer dazu stimmen"[24]). Einen formell rechtlichen Grund gegen das Veto bot

[20]) Wenn die absolute Mehrheit der Stimmfähigen innert einer Vetofrist von 4 Wochen ein Gesetz oder Konkordat in Vetogemeinden verwirft, so tritt die Vorlage nicht in Kraft. Andernfalls soll sie ohne fernern Großratsbeschluß vom Kleinen Rate kund gemacht und in die Gesetzessammlung aufgenommen werden.

[21]) Baumgartner, Die Schweiz S. 415.

[22]) Hammer hat viele Züge gemein mit den originellen St. Galler Demokraten von 1830. Siehe unten S. 52, Anm. 58.

[23]) Balsthaler Volksversammlung von 1830, welche verlangte: „Die Souveränität des Volkes soll ohne Rücksicht ausgesprochen werden".

[24]) Ein anderer Redner wies auf die römische Geschichte hin, wo das Veto ein Schutzrecht der Plebeier gegen die Patrizier gewesen sei. „Sind

die interessante Verfassungsbestimmung, daß bei einer Revision der Verfassung der § 1, welcher die repräsentativ-demokratische Staatsform vorschrieb, nicht abgeändert werden dürfe[25]). Das Veto wurde daher mit großer Mehrheit als verfassungswidrig abgelehnt[26]). Auch die übrigen Begehren wurden abgewiesen. Der neue Verfassungsentwurf wurde auf den 10. Juni 1841 dem Volke vorgelegt mit der Bestimmung, daß im Falle der Verwerfung die alte Verfassung weiter in Kraft bleibe. Die konservative Partei stellte jedoch dem Großratsentwurfe eine besondere „Verfassung No. II" gegenüber, in welcher alle „Volkswünsche" Eingang gefunden hatten[27]). Als diese Volkswünsche immer revolutionärer geäußert wurden — im Schwarzbubenland drohte man mit einer allgemeinen Landsgemeinde —, ließ die Regierung die Führer der Opposition kurzerhand verhaften und berief Militär ein[28]). Die Abstimmung ging darauf in aller Ruhe vor sich. Die neue Verfassung wurde mit einem Mehr von 2000 Stimmen angenommen[29]).

In Verbindung mit diesem Vorgehen stand der Ausgang der Aargauer Verfassungskämpfe. Hier hatte der Große Rat schon im Dezember 1839 die Revision beschlossen und das Volk amtlich zur Bekanntgabe seiner Wünsche eingeladen.

---

im Kanton Solothurn auch zwei Klassen vorhanden, von denen die eine ledigerdingen zum Gehorchen, die andere bloß zum Regieren geboren ist?" Uebrigens seien es gerade die Feinde des Volkes, die alten Aristokraten, welche das Danaergeschenk in den Händen halten. Vergl. des weitern: Verhandlungen des soloth. Großen Rates, abgedruckt im Sol. Blatt von 1840.

[25]) Die Bestimmung war 1831 geschaffen worden gegen eine allfällige aristokratische Verfassungsänderung.

[26]) Selbst der konservative Jurist Glutz-Blotzheim stimmte dagegen, ähnlich wie Bluntschli in Zürich. Vergl. Derendinger S. 401.

[27]) In den Bemerkungen zum Verfassungsentwurfe hieß es u. a.: „Das Veto gehört dem Volke, damit dasselbe nicht, wenn es mit großer Mehrheit mit Vorstellungen und Bitten an den Großen Rat gelangt, von diesem mit einem „Helf dir Gott" abgewiesen werden kann, wie dieses anno 1832 bei der Kollegiumsgeschichte geschehen ist". Derendinger S. 404.

[28]) Munzinger, der den Septemberputsch in Zürich von einem Balkon aus mit angesehen hatte, war von denen, welche mit Schultheiß Neuhaus von Bern der reaktionären Revolution entschieden entgegentreten und die psalmensingenden Bauern mit den Bajonetten eidgenössischer Okkupationstruppen heimschicken wollten. A. Hartmann: Gallerie berühmter Schweizer der neuen Zeit, Baden 1863—71, zitiert nach Derendinger S. 410.

[29]) 6289 gegen 4277; 5134 hatten nicht gestimmt.

Demokratische Erweiterung der Volksrechte war der Hauptpunkt der zahlreichen Begehren. Das Veto wurde vom katholischen und protestantischen Parteikomitee gefordert[30]). Daneben erschienen auch zahlreiche konfessionelle Begehren. Als am 6. Oktober 1840 die neue Verfassung verworfen wurde, weil sie weder den Wünschen der einen noch der andern Konfession entsprach, beschloß der Große Rat im neuen Entwurfe Aufhebung der Parität im Sinne der protestantischen Forderung. Das Volk stimmte am 5. Januar 1841 zu[31]). Infolgedessen kam es im katholischen Freiamte zu Unruhen. Unter dem Eindrucke der Vorgänge in Solothurn bewahrte jedoch die Regierung eine feste Haltung[32]), unterdrückte jene und beschloß die Aufhebung sämtlicher Klöster. Damit war der Anstoß zu den politischen Kämpfen gegeben, welche in der Folge die Schweiz durchzitterten und zum Sonderbundskriege führten.

Auch im Wallis spielten kirchenpolitische Motive in den Kampf um die Volksrechte hinein. Doch traten sie wenigstens anfänglich hinter dem Gegensatz von Ober- und Unterwallis zurück. Die Januarverfassung von 1839, welche ein Veto enthielt, wurde vom Oberwallis, das auf dem föderalistischen Referendum beharrte, nicht anerkannt. Die neue Verfassung vom August desselben Jahres konnte im obern Landesteil ebenfalls erst Geltung erlangen, als dessen Widerstand mit Waffengewalt gebrochen worden war. Diese Verfassung brachte ein Volksrecht, das eine Mischung von Veto und obligatorischem Referendum darstellt. Schon 1844 wurde es mit dem Siege der kirchlichen Gegenrevolution in ein richtiges obligatorisches Referendum umgewandelt, 1848 aber unter liberalem Einflusse wieder abgeschafft.

Die entgegengesetzte Haltung nahmen die Parteien im Nachbarkanton Waadt ein. Hier wurde 1845 unter heftiger Opposition der Konservativen und der Geistlichkeit ein Volksrecht geschaffen, welches Initiative und fak. Referendum zugleich enthielt. Die Gemeindeversammlungen bekamen nämlich die Befugnis, über jeden Vorschlag abzustimmen, der ihnen durch Beschluß des Großen Rates oder auf Verlangen von 8000

[30]) Baumgartner, Die Schweiz, S. 428; Curti, 19. Jahrhundert, S. 494.
[31]) 16,050 Ja, 11,484 Nein. Blumer-Morel I S. 100.
[32]) Blumer-Morel I S. 100.

Aktivbürgern unterbreitet wurde, wobei die Mehrheit der Stimmenden entschied (Art. 21). Druey, damals Staatsratspräsident, hatte im Großen Rate das obligatorische Referendum gefordert. Andere hatten sich mit dem Veto begnügt[33]). Damit würde gegen Revolutionen ein genügendes Ventil geschaffen.

Ein Jahr darauf, 1846, kamen die Volksrechte in Bern zur Diskussion. Der mehrheitlich konservative Große Rat hatte beschlossen, selbst die Verfassungsrevision durchzuführen. Infolge der heftigen radikalen Opposition wurde jedoch dieser Beschluß dem „Veto" des Volkes unterstellt und darauf von diesem verworfen[34]). Im neuen Verfassungsrate stellten mehrere Mitglieder Anträge auf Einführung des Vetos in dieser oder jener Form[35]). Stämpfli forderte es vorab für diejenigen Gesetze, welche im nächsten Zusammenhange stehen mit der Ausführung der in der Verfassung aufgestellten Hauptgrundsätze. „Ich will es für diese Gesetze, weil ich dem Volke die Ueberwachung geben will über die Vollziehung der Verfassung". Die Ausübung des Rechtes sollte durch Volksabstimmung geschehen, wobei nur die Stimmenden gezählt würden. Es war also eine Einrichtung geplant, die wir heute als fakultatives Referendum bezeichnen. Der schon positivere Charakter dieses Rechtes kommt in den folgenden Worten Stämpflis zum Ausdruck: „Ich gehe vom Grundsatze aus, daß alles, was das Volk nicht wohl selbst machen kann, auf Behörden zu übertragen ist und alles dagegen, was es ohne ein großes Inkonvenient selbst machen kann, das soll es selbst verrichten. Das Volk aber ist vollkommen geeignet, über ein Gesetz zu entscheiden, so gut wie über die Verfassung und die Großratswahlen". Der Antrag wurde mit 84 gegen 39 Stimmen verworfen, dagegen die Bestimmung aufgenommen, daß die politischen Versammlungen u. a. über diejenigen Gegenstände abstimmen, welche ihnen durch die Gesetze zur Entscheidung übertragen werden (§ 6 Verf.).

Nach dem Sonderbundskriege schafften die Kantone Schwyz und Zug die Landsgemeinde ab und setzten Refe-

[33]) „Véto facultatif, refus facultatif". Curti Volksg. S. 148 ff. („Referendum und Initiative in der Waadt").

[34]) Feddersen S. 432 ff.

[35]) Vergl. die gedruckten Verhandlungen des bernischen Verfassungsrates von 1846.

rendum und Initiative an ihre Stelle, eine Revision, die im Sinne einer Annäherung an das Repräsentativsystem vollzogen wurde. Denn dieses hatte mit seiner Einführung im neuen Bundesstaate eine bedeutende Festigung erfahren. Aber der Ruf, die Allgewalt des Parlamentes zu brechen, ging bald wieder durch das Land. So gab Thurgau 1849 seinen Stimmberechtigten ein Veto und 1852 folgte Schaffhausen mit einer ähnlichen Bestimmung. Im gleichen Jahre führte Wallis das Finanzreferendum und Aargau die Gesetzesinitiative ein. Graubünden änderte ein Jahr später sein föderatives Referendum in ein modernes um.

1856 wurde in Solothurn mit dem Siege der sog. Roten über die Grauen, die altliberale Partei Munzingers, ein Volksrecht geschaffen, das nominell ein Veto war, inhaltlich aber mit dem heutigen fakultativen Referendum wesentlich übereinstimmte[36]). Aus den hartnäckigen und leidenschaftlichen Verhandlungen ist ein eigenartiger Antrag hervorzuheben, der sich wie derjenige Hennes an die tribunicische Intercession anlehnte, aber nicht berufen war, jenem den Platz streitig zu machen. „Das Veto wird ausgeübt durch einen Vetorath, bestehend aus 20 Mitgliedern, zu welchem jeder Wahlkreis zwei Mitglieder ernennt. Dieser wohnt den Beratungen des Kantonsrathes bei und kann jedes Gesetz und jeden Beschluß desselben prüfen und dagegen sein Veto einlegen. — Sollte der Kantonsrath das verworfene Gesetz oder den verworfenen Beschluß nochmals in Beratung ziehen wollen, so werden dieselben nur durch eine Mehrheit von 3/5 Stimmen gesetzliche Kraft erhalten. Ihre Wirksamkeit zerfällt aber, wenn der Vetorath neuerdings mit 3/5 Stimmen sich dagegen erklärt hat". Mit Recht wurde ein-

[36]) „Die in Art. 30, Nr. 1 und 2 erwähnten Gesetze und Beschlüsse unterliegen der Genehmigung oder Verwerfung (Veto) des Volkes, wenn eine Vetoabstimmung entweder von dem Kantonsrat selbst beschlossen oder binnen 30 Tagen von der Bekanntmachung hinweg von wenigstens 3000 Stimmberechtigten durch Unterschrift oder Stimmgebung in Gemeindeversammlungen unter Angabe der Gründe verlangt wird. — Die Mehrheit der Stimmenden entscheidet über Genehmigung oder Verwerfung." (Art. 32.)

Schon 1850 hatte die Solothurner Neuzofingia über das Veto diskutiert und es dem souveränen Volke theoretisch zuerkannt. Hingegen gestatte die Staatsklugheit seine Einführung nicht, indem es zu Wühlereien und Unruhen Anlaß gebe. Vergl. das Protokoll der Neuzofingia und Helvetia Solothurn im Zentralarchiv des schweizerischen Zofingervereins.

gewendet, daß damit nur eine Vergrößerung des Kantonsrates erreicht würde, der, zu gleicher Zeit wie der Vetorath gewählt, die gleiche politische Farbe tragen würde. Auch wäre es unstatthaft, 20 Männer über 100 Kantonsräte zu stellen[37]). Der Antrag wurde demnach mit großer Mehrheit abgelehnt.

Das Volksveto entsprach allein den Tendenzen dieser Zeit. Es war zum Inbegriff der Volksrechte geworden. Das fakultative Referendum erschien als erleichtertes Veto und wurde in der öffentlichen Meinung nicht von diesem unterschieden. Sogar das obligatorische Referendum wurde bisweilen als Veto bezeichnet[38]). Denn das Parlament galt noch immer als die Legislative, über welche das Volk nur die Kontrolle ausübte. Der heutigen Generation kaum noch dem Namen nach bekannt, war damals das Veto die allgemeine Bezeichnung für den unmittelbar geäußerten Volkswillen, und was ein Kopf in einer Nacht erdacht, bestimmte auf Jahrzehnte die politischen Vorstellungen des ganzen Volkes.

Aber während sich die Gemäßigten mit dem eigentlichen Veto abzufinden begannen, forderten die Radikalen bereits leidenschaftlich das obligatorische Referendum. Im st. gallischen und basellandschaftlichen Verfassungsrate anfangs der 30er Jahre war dieses Begehren zuerst gestellt und begründet worden und tauchte von da an in jedem Jahrzehnt aufs neue auf. 1843 hatte J. Fr. Heß in Zürich in einem anonymen Schriftlein an Stelle des verworfenen Vetorechtes, „dieser betäubenden Blume, welcher keine gesunde Frucht folgt", das wahre Veto gefordert[39]). Weil das Volk selbst im demokratischen Staate die Macht sei, müßten ihm sämtliche Staatsorgane verantwortlich sein, wo das Volk selbst nicht entscheiden könne. Dies aber sei möglich bei der Gesetzgebung, wo der Große Rat nur vorberatende Behörde sei und die endliche Annahme der Ge-

---

[37]) Verhandlungen des Verfassungsrates von Solothurn 1856 (Beilage zum Amtsblatt) 212 ff., allgemeine Vetodebatte 26 ff. und 211 ff.

[38]) So hatte Druey anläßlich der waadtländischen Revision von 1845 „la sanction nécessaire, le véto obligatoire" verlangt.

[39]) „Das Veto im Kanton Zürich, seine Art und Wünschbarkeit nach dem gegenwärtigen Zustande der Verfassung, der politischen Bildung des Volkes und den Bestrebungen der Parteien." Neumünster bei Zürich 1842. — „Ja, ihr Verehrer der alteidgenössischen Zeit, schaut auf die Reste alten Volksvetos in den Landsgemeinden der kleinen Kantone".

setze dem Volke zuzustehen habe. Die Abstimmung solle in den Zünften geschehen, wo auch die Wahl des Großen Rates stattfinde, und die Kantonsräte jeder Zunft hätten vor der Abstimmung ein Referat zu halten. Auf diese Weise würden Volk und Behörden organisch miteinander verbunden werden, während das alte Veto nur die Kluft zwischen ihnen erweitere.

Aber das alte Veto hatte dem obligatorischen Referendum immerhin den Boden bereitet und die Entwicklung angebahnt. 1863 führte der Vetokanton Baselland als erster das obligatorische Referendum ein. Das entscheidende Jahr war 1869, als die beiden großen Kantone Zürich und Bern den gleichen Weg beschritten, nachdem jenes bereits 1865 dem Volke die Gesetzesinitiative zuerkannt hatte. Nach wenigen Monaten folgten Thurgau und Solothurn, nach einem Jahre Aargau. In schneller Aufeinanderfolge bauten nun auch die meisten übrigen Kantone ihre Verfassungen im Sinne der Volksgesetzgebung aus. Heute ist überall, abgesehen von den Landsgemeindekantonen, das obligatorische oder fakultative Referendum in Geltung [40]). Auch die Volksinitiative ist in den meisten Kantonsverfassungen vorgesehen. Das Volksveto in seiner alten Form ist überall verschwunden. Es hatte seine Schuldigkeit getan.

§ 4. Die Entwicklung im Bunde.

Die Aufgabe der Männer, welche die Bundesverfassung von 1848 zu schaffen hatten, bestand in der glücklichen Verbindung von föderalistischen und zentralistischen Tendenzen, und wir haben heute die Ueberzeugung, daß sie diese Aufgabe richtig gelöst haben. Die Frage der Volksrechte trat ganz in den Hintergrund. Der neue Bund war zudem das Siegeswerk der liberalen Partei, welche damals ausgesprochen

[40]) Obligatorisch ist das Referendum in Zürich, Bern, Solothurn, Baselland, Schaffhausen, Graubünden, Aargau, Thurgau und Wallis. Das fakultative Referendum besitzen die Kantone Luzern, Zug, Freiburg, Baselstadt, St. Gallen, Tessin, Neuenburg, Genf. — Freiburg ist Referendumskanton erst seit 1921. — Obwalden besitzt seit 1867 ein fak. Referendum über Gesetze, deren Erlaß die Landsgemeinde in einzelnen Fällen dem Landrate übertragen hat.

das Repräsentativsystem vertrat. So wurde dieses nicht ernstlich angefochten. Als Appenzell A.-Rh. den Antrag stellte, Bündnisse und Verträge mit dem Ausland, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse der Sanktion des Volkes zu unterstellen, blieb es mit seiner Stimme allein[41]). Nicht so einhellig waren die Meinungen über den Einfluß, den die Kantone in der neuen Schweiz besitzen sollten. Abgesehen von der reinen Nationalrepräsentation einerseits, der alten Tagsatzung mit Instruktionen anderseits standen hauptsächlich zwei Lösungen in Diskussion. Dr. Ludwig Schnell schlug in der Presse ein Einspruchsrecht der Kantone gegen die Beschlüsse der nach der Kopfzahl gewählten Nationalvertretung vor[42]). So hätte das Schweizervolk vielleicht ein föderalistisches Veto erhalten, indem anzunehmen ist, daß die meisten Kantone mit der Zeit ihre Entschließung vom Volkswillen abhängig gemacht hätten. Nach dem Zweikammersystem, wie es dann durchgedrungen ist, übt der Ständerat kein Veto- oder Zustimmungsrecht aus. Beide Räte sind gleicherweise Organe der Gesetzgebung und üben juristisch ihre Befugnisse gleichzeitig aus.

Die demokratische Entwicklung in den Kantonen drang allmählich auf eine gleiche Umgestaltung im Bunde. Man begann die Allmacht der Bundesversammlung mit Unbehagen zu empfinden und wünschte sie zu beschränken. Der Handelsvertrag mit Frankreich, den das Parlament 1864 ratifiziert hatte und der allen Franzosen ohne Unterschied des Glaubens die unbedingte freie Niederlassung in der Schweiz gewährleistete, während sie den schweizerischen Juden versagt blieb, führte zu einer Partialrevision, welche jedoch am 14. Januar 1866 fast in allen Punkten vom Volke verworfen wurde. Neue Volksrechte hatten die Revisionspunkte nicht enthalten. Das war gerade der Grund gewesen, weshalb viele Radikale verworfen hatten; sie hofften mit einer Totalrevision umso eher zu ihrem Ziele zu gelangen. Der Grütliverein hatte die Einführung des Vetos in allen wichtigen Fragen auch für Verträge mit dem Ausland verlangt. Friedrich Bernet hatte für ein Veto

[41]) Feddersen S. 573. — Interessanterweise ist gerade die auswärtige Politik in der Folge zuletzt dem Bundesreferendum unterstellt worden.

[42]) Schon 1834 hatte Baumgartner von St. Gallen auf der Tagsatzung den gleichen Antrag gestellt. Baumgartner, Geschichte S. 152.

gekämpft in dem Sinne, daß jederzeit 20,000 Schweizerbürger eine Volksabstimmung über ein Gesetz oder einen Beschluß der eidgenössischen Räte begehren könnten[43]). In der nationalrätlichen Kommission waren nur wenige Mitglieder für die Volksrechte eingetreten. Aber der Stein war jetzt ins Rollen gekommen. In der Oeffentlichkeit begann die prinzipielle Auseinandersetzung in zahlreichen Streitschriften[44]). Einig sind die meisten Autoren, Freunde und Gegner des Referendums, in der Ablehnung des Vetos, unter dem die meisten auch das fak. Referendum verstehen. „Dieses sog. Volksrecht", schreibt Hilty[45]), „ist bloß ein Scheinrecht, ein Stein statt des Brodes, oder ein Mittel permanenter Agitation und wahrer Zankapfel zwischen der gesetzgebenden Behörde und dem Volke". Zu diesen beständigen Zänkereien kommen nach Dubs[46]) noch die rechtlichen Streitigkeiten wegen der Organisation. „Die einen verlangen, daß die Gemeinden, welche das Vetobegehren gestellt haben, noch einmal abstimmen müssen, falls ihre Initiative Erfolg hat und der ganze Kanton abstimmt, die andern halten das für eine unnütze Doppelspurigkeit. Gleich ist es mit der Frage, ob die Nichtstimmenden für Annahme zählen sollen". Man möge es machen, wie man wolle, immer glaubten die Unterliegenden übervorteilt zu sein. Gengel[47]) verwirft nicht nur das Veto gegen die Gesetze, sondern auch gegen die Personen der Staatshierarchie, nämlich das Abberufungsrecht der Behörden. Bernet[48]) hält das Veto, das mancherorts die Karikatur eines Volksrechts gewesen sei, für den Bund noch weniger geeignet, als für die Kantone. Wenn die Zahl der Vetoinitianten eine große sei, so sei das Ganze nur ein Scheinrecht, würde aber nur eine kleine gefordert, dann werde daraus ein Veto der Kantone, indem jeder Kanton, der mit diesem oder jenem Beschluß unzufrieden sei, vetieren könne. Das aber würde nur dem Kantönligeist neue Nahrung bieten, und diesen trachtete man gerade mit der kommenden Revision zu bannen.

[43]) Zur Bundesrevision, Bericht an die Generalversammlung der Helvetia von Fr. Bernet S. 18 ff. „Ohne Volksrechte keine Revision".

[44]) Die Literatur siehe bei Hilty Ref. S. 211.

[45]) Theoretiker und Idealisten der Demokratie S. 13.

[46]) Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung S. 28.

[47]) Aphorismen über demokratisches Staatsrecht S. 16.

[48]) Nach 20 Jahren S. 112.

Der Ruf nach größerer Zentralisation erscholl laut im Lande: Ein Recht, eine Armee! In der Dezembersession 1869 beschlossen die Räte Totalrevision und traten im November 1871 zur Behandlung des Entwurfes zusammen. Mit großer Leidenschaft nahmen die Räte zu dem Kommissionsantrage Stellung, dem Volke ein Abstimmungsrecht zu geben. Wir finden in diesen Voten in seltener Vollständigkeit die Gründe angeführt, welche für und gegen die Volksrechte geltend gemacht werden können und welche seit der Regeneration Volk und Führer, Verfassungs- und Kantonsräte, Theoretiker und Realpolitiker beschäftigt haben. Wenn wir heute als Unbeteiligte auf diese Kämpfe zurückblicken, so möchte es uns scheinen, als ob mit übersetztem Kraftaufwand gestritten worden sei, und nur der alte Ausspruch des Demokraten Diog im St. Galler Verfassungsrate von 1831, es handle sich hier nicht um das Beste, sondern um das Rechtliche, erklärt uns die Heftigkeit dieser Debatten[49]).

Es liegt nicht im Rahmen unserer Arbeit, alle Argumente pro und contra wiederzugeben. Zum letzten Male flammten hier die Kämpfe um die umstrittene Institution des Vetos auf, aber nurmehr als Wetterleuchten eines in die Ferne verzogenen Gewitters. Die letzten Versuche, das Veto dem schweizerischen Staatsrecht zu erhalten, wurden aus der Mitte der Räte kaum mehr verstanden. Die Gedankengänge waren andere geworden. Das schiefe Licht der Vergangenheit fiel auf das alte Recht, aber in der verjüngten Form des fakultativen Referendums sollte es gleichwohl weiterleben.

In der ständerätlichen Kommission schlug Kappeler das Veto vor, da es besser als das Referendum mit den vorgeschlagenen 50,000 Unterschriften zu unseren Verhältnissen passen dürfte. Allerdings habe sich jenes beim Volke unbeliebt gemacht wegen der vielen Vorstadien, welche mit seiner Ausübung verbunden gewesen und weil der natürliche Ausdruck der Volksstimmung zum Agitationsmittel mißbraucht worden

[49]) „Es ist merkwürdig", bemerkt Hilty Ref. S. 216, „wenn man nach 10 bis 15 Jahren solche Debatten wieder liest, so vieles darin zu finden, was sich seither nicht bewahrheitet hat, und es machen überhaupt diese Reden für und wider die Volksrechte gegenwärtig nicht mehr einen erheblichen Eindruck. Man erwartete und fürchtete zu viel von der neuen Institution".

sei. Es sollen jedoch mit der Publikation eines Gesetzes in allen Gemeinden Urnen aufgestellt werden, in welchen jeder Bürger sein Veto binnen 60 Tagen einlegen könne. Spricht sich die Mehrheit dagegen aus, so ist das Gesetz dahingefallen. Nachdem zwei konstitutive Organe gesprochen, sei es jedenfalls keine unmögliche Präsumption, daß ein Gesetz fortzubestehen habe, sofern nicht innert der nötigen Frist motu proprio das Gegenteil erklärt würde. Keller betrachtete das Veto nach den gemachten Erfahrungen als überwunden und bekannte sich zum fakultativen Referendum. Der Antrag Kappeler vereinigte in der Abstimmung nur zwei Stimmen auf sich und wurde im Plenum des Rates nicht mehr gestellt[50]). Dagegen nahm Anderwert den Vorschlag im Nationalrat in fast unveränderter Fassung wieder auf. „Das Volk soll alle Verhältnisse, zu denen es ein Interesse hat, in den Bereich seiner Kritik ziehen können. Für die Ausübung dieser Kritik soll eine möglichst einfache Form gefunden werden und diese Form ist das Veto. Dasselbe kann mittelst einer zweckmäßigen Organisation des agitatorischen Charakters leicht entkleidet werden, den es in manchen Kantonen allerdings hatte. Es kann binnen einer bestimmten Frist jeder Stimmfähige sein Nein in die Urne legen und wenn sich schließlich zeigt, daß die Mehrheit der Stimmfähigen ihr Nein eingelegt hat, so ist die Vorlage verworfen. Allerdings drückt bei diesem System das Zünglein der Wage etwas auf die Seite der Annahme. Aber das ist kein Unglück, da angenommen werden darf, daß die vorberatende Behörde das Interesse des Volkes im Auge hat. Die Agitation bei einem solchen Verfahren ist nicht größer als bei einem einfachen Referendum. Das Veto in dieser Form würde dem Volkswillen gerecht, ohne einen gesunden Fortschritt zu hemmen". Als positive Ergänzung schlug Anderwert überdies die Gesetzesinitiative vor. Oberst Scherer erblickte dagegen im Veto eine überwundene Institution. „Dasselbe ist die reinste Negation. Es spekuliert einerseits auf die Indolenz und es weckt anderseits die schlimmen Leidenschaften im Volke. Das Referendum dagegen ist vor allem ein politisches Bildungsmittel, es lehrt den Bürger über

[50]) Protokoll über die Verhandlungen der zur Revision der Verfassung eingesetzten Kommission des Ständerates 1871/72 S. 60.

die Gesetzesvorlage nachdenken“[51]). In der Eventualabstimmung siegte das fakultative Referendum gegenüber dem obligatorischen mit 79 gegen 26 Stimmen, und mit 53 gegen 39 Stimmen wurde an ihm gegenüber dem Urnenveto, das sich auch auf Staatsverträge und Finanzbeschlüsse beziehen sollte, festgehalten[52]). Zugleich wurde es durch die Volksinitiative ergänzt. 50,000 Bürger oder 5 Kantone sollten befugt sein, die Volksabstimmung über Bundesgesetze und nicht dringliche Bundesbeschlüsse und des weitern die Abänderung und Aufhebung eines bestehenden oder den Erlaß eines neuen Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses zu verlangen[53]).

Der Verfassungsentwurf wurde am 12. Mai 1872 als zu zentralistisch verworfen[54]). 1873 wurde die Revision von den eidgenössischen Räten aufs neue beschlossen. Die Diskusssion war diesmal weniger prinzipiell und drehte sich mehr um die Gestaltung als um die Anerkennung des fakultativen Referendums; es erhielt schließlich folgende Fassung (Art. 89):

„Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich. Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird“.

Die Volksinitiative wurde fallen gelassen. Am 29. April 1874 wurde die neue Bundesverfassung mit 340,199 gegen 198,013 Einzelstimmen und 14½ gegen 7½ Standesstimmen angenommen.

„Man hat ein System zu suchen, welches das Gute des Repräsentativsystems ohne dessen Mängel mit dem Guten der

---

[51]) Curti, Volksg. S. 257 ff., nach den Referaten des „Bund“.

[52]) Protokoll über die Verhandlungen des schweizerischen Nationalrates betr. Revision der B. V. 1871/72 S. 458.

[53]) Ebenda Anhang S. 141.

Bei der ersten Beratung im Nationalrate war nur mit Stichentscheid des Präsidenten die Abstimmung für das fak. Referendum ausgefallen. Hungerbühler bemerkte dazu anläßlich der Revision von 1873/74, wenn man St. Gallen als Schicksalskanton für das Veto, Graubünden als denjenigen für das kantonale Referendum bezeichnen dürfe, so sei Bern der Schicksalskanton für das eidgenössische Referendum geworden, und zwar am 27. Januar 1872.

[54]) 255,606 Ja, 260,859 Nein; Ständestimmen 9 Ja, 13 Nein.

reinen Demokratie vereinigt". Mit diesen Worten hatte der Solothurner Simon Kaiser in der 72er Debatte dem Kampf um die Volksrechte im Bunde die entscheidende Richtung gegeben[55]) und als vermittelndes System das fakultative Referendum fast in der gleichen Fassung vorgeschlagen, in der es 1874 verwirklicht wurde. Ob der genannte Zweck erreicht wurde, kann hier nicht entschieden werden. Aber sicherlich ist unter diesem Gesichtspunkte sowohl das alte Veto wie das spätere fak. Referendum zu verstehen und zu würdigen.

B. Das Volksveto in Recht und Praxis der einzelnen Kantone.

Bei der weiten und mannigfachen Bedeutung, welche der Ausdruck Veto im Laufe des 19. Jahrhunderts in der Schweiz erhalten hat, ist es angezeigt, vorerst zu erklären, in welchem Sinne wir selbst dieses Recht auffassen. Wir bringen hier die Staatseinrichtungen zur Darstellung, die ursprünglich als Volksveto verstanden wurden, des weitern deren Umgestaltungen in den Vetokantonen. Aus dem Vergleiche der eigentlichen Vetorechte ergibt sich in der Folge ein gemeinsamer Begriff, den wir hier vorausschicken: Das Veto ist das Recht des Volkes, durch mindestens die absolute Mehrheit seiner Stimmberechtigten gegen einen Gesetzesbeschluß oder eine weitere verfassungsmäßig bestimmte Art von Großratsbeschlüssen auf eigenes Betreiben hin Einspruch zu erheben.

---

§ 5. St. Gallen.

I. Das Veto in der Verfassung vom 1. März 1831.

1. Entstehung.

Die Regeneration der 30er Jahre geht in den meisten Kantonen gleicherweise aus der Mitte des Volkes wie aus den Reihen der Intellektuellen hervor. Geistige Aufklärung und

[55]) Curti, Volksg. S. 258.

ungestümer volkstümlicher Freiheitsdrang tragen zusammen den Angriff vor gegen das Bevormundungssystem der Restauration. In St. Gallen gab der damalige Staatsschreiber J. G. Baumgartner Ende Oktober 1830 in einer Flugschrift die Parole aus zu tätiger Opposition gegen das alte System, indem er eine Reihe von politischen Forderungen stellte, wie Ausdehnung der gesetzgeberischen Initiative vom Kleinen auf den Großen Rat, Uebertragung der Souveränität auf das Volk, daher Volkssanktion für Verfassungsvorschriften, direkte Wahl für die Mehrzahl der Volksvertreter[56]). Aus allen Gegenden des Kantons ertönte ein vielstimmiges Echo, eine Unzahl von weitern Publikationen flogen durch das Land, in denen Baumgartners Forderungen erweitert und differenziert waren. Die Regierung rief den Großen Rat zur Prüfung der Verfassung auf den 8. November zusammen. Es wurde Verfassungsrevision beschlossen und zu diesem Zwecke eine Kommission aus der Mitte des Großen und Kleinen Rates bestellt. Schon jetzt war vorgesehen, daß die revidierte Verfassung, die seinerzeit nur vom Großen Rat angenommen worden war, die mangelnde Sanktion des Volkes nachträglich erhalten sollte. Das Volk verlangte aber nach den Vorstellungen vom pouvoir constituant, die in ihm als natürliche Rechtsüberzeugung lebten, einen unmittelbar aus dem Volk hervorgegangenen Verfassungsrat. Hier zeigten sich die ersten Meinungsverschiedenheiten zwischen der gemäßigten Auffassung der städtischen Liberalen und den radikalen Anschauungen des demokratischen Landvolkes, das in großen Volksversammlungen für den Verfassungsrat eintrat. Der Große Rat kam auf seinen Beschluß zurück und ordnete Wahlen auf freiester Grundlage an. Am 7. Januar 1831 traten die 149 Verfassungsräte mit einer gewissen Feierlichkeit zu ihrer ersten Tagung zusammen[57]). Bald nach Beginn der eigentlichen Beratungen stießen die Demokraten mit den Repräsentativen zusammen, indem sie sich mißtrauisch dem Antrag widersetzten, die Verfassungsbestimmungen durch Kommmisionen vorberei-

[56]) Wünsche und Anträge eines st. gallischen Bürgers für Verbesserungen der Staatseinrichtungen dieses Kantons. Trogen 1830.

[57]) Der versammelte Verfassungsrat ist abgebildet in Curti, 19. Jahrhundert S. 426.

ten zu lassen. Diog, ihr gefürchteter Führer[58]), verlangte vor jeder weitern Arbeit Bestimmung des Grundsatzes, von dem das Werk ausgehen sollte. „Ich kenne nur einen. Dieser ist die Volkssouveränität. Souverän ist der Höchste. Sein Wille ist Gesetz. Nun aber reden einige von repräsentativer Souveränität, welche nichts anderes ist als ein Abtreten derselben. Wer delegiert, ist nicht mehr souverän. Ich behaupte, wo ein Großer Rat die Gesetze selbst sanktioniert, ist die Verfassung eine Lüge[59])." Mit diesen Worten hatten die Demokraten ihre Stellung bezogen, und sie wichen davon weder in den Verhandlungen noch in den Abstimmungen oder später im Volke draußen den geringsten Schritt zurück. „Nur das demokratische Prinzip hat Winkelriede gezeugt", bemerkte Diog weiter, „alles andere ist ein Schritt zur Monarchie und dann mögen die Berge über uns zusammenfallen". Die denkwürdigen Kontroversen, welche nun anhoben und einige Stunden dauerten, sind bezeichnend für die gewaltige Wirkung, welche die Idee der Volkssouveränität auf das damalige Geschlecht ausübte. Anderseits zeigt sich zum ersten Male in dieser Deutlichkeit der Unterschied zwischen dem liberalen Ideal des Volkswohls und dem

[58]) Felix Diog, 1793—1842, Major und Philosoph. Die Gegner sangen von ihm: „Von Rapperswil der kleinen Stadt, kommt Diog der Verfassungsrat, mit Heldenaug und Felsenstirn, mit viel Geschrei und wenig Hirn"; das letztere wohl unrichtig, bemerkt Baumgartner, Erleb. S. 335. Seine philosophischen Aeußerungen enthalten nach Curti Volksg. S. 131 Anklänge an die Hegel'sche Rechtsphilosophie, wie Diog denn auch ein Verehrer Hegels gewesen sein soll. Dagegen soll er nach dem Parlamentsalmanach, der während den Verfassungsratsverhandlungen erschien, wenigstens praktisch ein Zögling der sensualistischen Schule Volneys und seines „Catéchisme du citoyen français" gewesen sein. — Ebenfalls ein interessanter Volksmann war Eichmüller, Pintenwirt, fleißiger Bibelleser und „Demokrat bis in den Tod". Aehnlich äußerte sich 1841 Hauptmann Hammer, welcher als überzeugter Demokrat das Veto in Solothurn forderte: „Es würde mich freuen, wenn man mir noch bis ins Grab nachsagen würde, da liegt der Mann des Veto". Auch sonst erinnert Hammer an die originellen St. Galler Demokraten. Er hat mit ihnen auch die Abneigung gegen die gelehrten Juristen gemein. Diog: „Vom Volke muß man lernen, was Freiheit und Demokratie ist, nicht von deutschen Universitäten". Hammer: „Auf deutschen Universitäten kann man die Freiheit nicht lernen".

[59]) Verhandlungen des st. gallischen Verfassungsrates von Henne S. 32. Die weitern Voten und Zitate sind ebenfalls dieser Quelle entnommen, falls nichts anderes bemerkt ist.

demokratischen des Volksrechts. Jenes verlangte die Herrschaft der Intelligenz, dieses die Herrschaft des Volkes. „Ueberhaupt finden wir in diesen st. gallischen Verfassungsdebatten", um mit Theodor Curti zu reden[60]), „bereits die durchgreifendsten Beweisgründe, welche in der Folge für und gegen das Repräsentativsystem durchgeführt worden sind." Auch die Repräsentativen glaubten an die Volkssouveränität, aber sie hielten sie für delegierbar, und waren überzeugt, daß damit dem ungebildeten Volke am besten gedient sei. Vernunft und Bildung befähigen allein zur Herrschaft. Durch Aufklärung und gute Erziehung, geleitet von überlegenen Führern, soll vorerst das Volk wahrhaft souverän gemacht werden. Daher der grimmige Kampf des Liberalismus gegen Geburtsaristokratie und Klerikalismus. Demgegenüber betont Diog das Rechtliche, dem allein eine Verfassung Ausdruck verleihen soll (Naturrecht!). „Ich wiederhole, daß ich nicht das Beste suche, sondern das Rechtliche. Am Ende könnte behauptet werden: eine konstitutionelle Monarchie ist das Beste. Nicht genug kann man den Republikaner vor der Despotie der Beglückungsgewalt warnen . . . Lieber minder Gutes als (doch) nicht das Beste; das Beste aber ist das Recht."

Henne[61]) tritt für die Auffassung der Repräsentativen ein. „Garantie, Gewährleistung hat das Volk nur dann, wenn es nach einem klaren Grundsatze die Staatsgewalt durch selbstgewählte, verantwortliche Stellvertreter ausüben läßt .... Gibt es nicht Mittel genug, daß der Abgeordnete, der Stellvertreter den Willen der Gesamtheit vertreten muß? Die Trennung der drei Gewalten, der gesetzgebenden, der richterlichen und der vollziehenden, stellt das Volk sicher; noch sicherer, daß es den innern Organismus dieser Gewalten, das Grundgesetz, die Verfassung selber festsetzt, daß es die Vorschrift macht, nach welcher die gesetzgebende Behörde Gesetze gibt, die richterliche richtet, die vollziehende vollzieht; so wie es alle Personen zu diesen Verrichtungen wählt, beaufsichtigt, bezahlt und wieder abberuft. Wer kann hier sagen, daß das Volk durch diese drei Vollzieher seiner Souveränität oder Selbstherrlichkeit eine Art Vogt sei?" Dagegen Diog: „Ich bin falsch verstanden worden,

[60]) Volksg. S. 133.

[61]) Dr. Jos. Anton Henne, von Sargans, 1798—1870, Politiker, Historiker und Dichter.

wenn man meint, weil ich das Vollziehen und Richten abtrete, könne ich auch die Gesetzgebung abtreten. Wenn ich vorschreiben kann, wie vollzogen und gerichtet werden soll, kurz, wenn ich Gesetzgeber bin, was kümmert's mich, wer vollzieht und richtet? W a s ausgeübt wird, nicht w e r ausübt, ist hier die Frage[62])."

Die Aufregung in der Versammlung hatte sich immer mehr gesteigert. Es war gut, daß man sie vertagte. Der Sache nach waren die Demokraten schon jetzt Sieger. Ueber Nacht entschlossen sich einzelne Repräsentative zum Nachgeben. Baumgartner schlug vor, daß jedes Gesetz zweimaliger Beratung unterliegen solle und die zweite Beratung erst 6 Monate nach der ersten stattfinden dürfe. Die Entscheidung brachte jedoch H e n n e durch seine denkwürdige Rede. Zuerst wandte er sich gegen die Vorstellungen einiger Demokraten, aus Bezirkslandsgemeinden den Volkswillen bilden zu können. „Wenn Sie jeden Kreis versammeln und das Ergebnis seines Willens hier in St. Gallen schwarz auf weiß zusammentragen, haben Sie dann den Willen aller? Bei weitem nicht. Ein Kreis hat die Gründe des andern nicht gehört. Die Minderheit kennt die Gründe der Mehrheit nicht. Ein Gesamtentwurf ist rein das Ergebnis lebendigen Verkehrs. Ein Volkswille ist, außer in einer Kantonslandsgemeinde, nur in einer stellvertretenden Verfassung möglich. Daß aber das Volk Mißtrauen hegt, verarge ich auch nicht; es weiß warum, es ist zu oft, unter dem Vorwande der Verfassungsänderung, getäuscht worden. Um es völlig zu sichern und die streitenden Ansichten in unserer Mitte zu versöhnen, bin ich diese Nacht auf einen M i t t e l w e g verfallen. Außerdem, daß das Volk das Grundgesetz, die Verfassung selbst macht und aufstellt, nach welcher sich alle Gesetzgebung regeln muß, schlage ich mit Herrn Lutz vor, daß drei Wochen vor dem Großen Rat jedesmal die Tagesordnung der Geschäfte nicht etwa bloß den Mitgliedern zugestellt, sondern dem Volke bekannt gemacht, seine Wünsche einvernommen und erwogen

[62]) Diese Ausführungen sind ganz im Sinne Rousseaus gehalten, vergl. z. B. Contrat social, livre III chap. 15. „La loi n'étant que la déclaration de la volonté générale, il est clair que dans la puissance législative, le peuple ne peut être représenté; mais il peut et doit l'être dans la puissance exécutive, qui n'est que la force appliquée à la loi".

werden. Sind die Gesetze vom Großen Rat diskutiert und beschlossen, so kehren sie nochmals vor das Volk, das durch einen gewählten Bürgerausschuß selbe prüfen mag. Findet es sie volkswidrig oder gegen die Verfassung, so mag es wie die Volkstribunen Roms sein Veto einlegen, d. h. die Vollziehung des Gesetzes verweigern. So sind die Gesetze wahrhaft außer der Möglichkeit, dem Nationalwillen entgegenzustehen". Dr. Fels stimmt völlig und ausführlich zu Hennes Antrag. „Endlich kommen wir nach langen Umwegen zu einem Resultat. Das Veto, das Verweigern unvolkstümlicher Gesetze allein ist die Sicherheit des Volkes gegen legislative Willkür, und die Königswürde der Monarchie behielt sich das Gleiche vor, nämlich Gesetze, von den Ministerien ihr vorgebracht, zu verbieten. Darauf ruht die Vollgewalt, die Souveränität auf ihrer höchsten Stufe." Fels schlägt wie Regierungsrat Gmür ebenfalls 6 Monate vor, in denen der Vollzug der Gesetze eingestellt bleibe, währenddessen die Nation ihre Einreden geben möge. Erst wenn solches geschehen und das Volk durch Nicht-Einspruch die Genehmigung ausspreche, könne das Gesetz bekannt gemacht werden.

Advokat Good stimmt zum Veto, weil dadurch das Volk die Annahme der Gesetze, wenn auch eine stillschweigende, wirklich erhalte. Diog wirft dagegen ein, daß der höchste, der souveräne Wille nicht nur im Verbieten bestehe, sondern auch im Gebieten dessen, was er will. „Das Volk soll nicht bloß eine gesetzprüfende Behörde sein; die Gesetze müssen aus dem Volkswillen hervorgehen." Ob Diog dabei nicht nur an die Sanktion, sondern auch an die Initiative des Volkes dachte? Vielleicht hat ihm doch eine Art Landsgemeinde vorgeschwebt, obschon er bei anderer Gelegenheit bestritt, sie je befürwortet zu haben.

Inzwischen war die Volksversammlung in und vor dem Rathause immer mehr angewachsen und drängte durch ihre Anwesenheit zur Entscheidung. Daß sich der Verfassungsrat durch sie bestimmen ließ, bestreitet Baumgartner aufs ausdrücklichste[63]); gleichwohl ist ein unbewußter Einfluß nicht unwahrscheinlich. Ein Antrag auf Beibehaltung des reinen Re-

[63]) Erlebnisse S. 347.

präsentativsystems wurde gar nicht gestellt[64]). Dr. Henne schlug für den Artikel 3 folgende Bestimmung vor: „Der Gesamtwille ist das Gesetz; Gesetz kann nichts werden, als was das Volk sanktioniert." Wie der Erfinder des Vetos plötzlich auf diese Referendumsformel verfällt, ist nicht klar. Die Mehrheit stimmte für die von Baumgartner vorgeschlagene Fassung: „Das Volk übt infolgedessen das Gesetzgebungsrecht selbst aus und jedes Gesetz unterliegt seiner Genehmigung." Nun wurde die Frage ins Mehr gesetzt, ob das Volk unbedingt (durch Annahme oder Verwerfung nach Belieben), oder bloß bedingt (Veto, Verwerfung) zustimmen solle. Für jenen Vorschlag erhoben sich 66, für diesen 75 Stimmen. Somit lautete Artikel 4: „Das Recht dieser Genehmigung übt das Volk dadurch aus, daß es nach Erlassung eines Gesetzes, binnen zu bestimmender genüglicher Frist, in seiner Mehrheit die Anerkennung und Vollziehung eines Gesetzes vermöge seiner souveränen Gewalt verweigern kann. Die Art und Weise dieser Verweigerung wird in der Verfassung des Nähern bestimmt werden."

Der Angriff der Demokraten war abgeschlagen, aber nur eine Stimme weniger auf Seite der Vetomänner hätte nach Reglement sogar diesen Beschluß zur Unmöglichkeit gemacht, wenn auch nicht auf Seite der Demokraten das Uebergewicht gebracht[65]). Aber der Sieg der Repräsentativen war ein Pyrrhussieg; er war nur unter Opferung des reinen Repräsentativsystems möglich geworden. Die zahlreichen mit Stöcken bewaffneten Volksscharen, welche aus verschiedenen Gemeinden des Rheintals am folgenden Tage in St. Gallen anlangten und die Verhandlungen des Verfassungsrates störten, mußten sich mit dem Vermittlungsvorschlag zufrieden geben (Steckli-donnerstag). Der Verfassungsrat erließ eine Proklamation und klärte das Volk auf über das ihm zugestandene Recht der Gesetzgebung[66]). Dem demokratischen Volksbegehren nach

[64]) „Daß es nicht geschehen", schreibt Baumgartner, Erlebnisse S. 344, „namentlich von mir nicht, als dem ausdauerndsten Verfechter dieses Grundsatzes, beweist zur Genüge, wie sich im Laufe der zwei Tage die Stimmung in der Versammlung gestaltet; Henne's und Fels' Reden, geistreich wie gemütlich vorgetragen, hatten die Gemüter übermannt und dem Verstande teilweise Stillschweigen auferlegt".

[65]) Baumgartner, Erlebnisse S. 334.

[66]) Abgedruckt ebenda S. 354 ff.

„einem lustigen Landsgemeindeleben“[67]) kam man durch Schaffung von heute noch bestehenden Bezirkslandsgemeinden zur Ausübung des Wahlrechtes entgegen. Diese waren ein Mittelding zwischen den alten schweizerischen Landsgemeinden und den helvetischen Kreiswahlversammlungen[68]).

Wie das Veto im einzelnen ausgeübt werden sollte, mußte in der Folge noch geregelt werden. Am 25. Februar wurde die Diskussion über das betreffende Gutachten der Kommission und die darüber eingegangenen Petitionen eröffnet[69]). Diog versuchte nochmals einen Vorstoß zu Gunsten seiner Ansichten, aber der Rat lehnte entschieden jede Art von Abänderungen dessen, was er beschlossen und versprochen, ab. Good begründete noch einmal den Sinn des Vetos, „dieser Notwendigkeit im Kanton St. Gallen. Gesetzgeber ist nicht der, welcher die Gesetze abfaßt, sondern der, welcher sie geltend macht. Dies geschieht nun entweder positiv, wenn der Souverän ausdrücklich ein Gesetz bezeichnet, oder negativ, wenn er ein, kraft seines Auftrages entworfenes Gesetz, das ihm zur Prüfung vorgelegt wurde, stillschweigend und ohne Verweigerung (Veto) einführen läßt. Letzteres ist der Fall in den konstitutionellen oder Rechtsstaaten, wo Regent und Regierte durch die Verfassung wechselseitig einander garantieren und kontrollieren. Die verschiedenen Interessen und Bildungsstufen unseres Kantons machten es uns zum unumgänglichen Gesetz, in unserer Verfassung die Gesetzgebung negativ aufzustellen und das Volk, welches die Verfassung, das Grundgesetz positiv sanktioniert, vor jeder Willkür seiner gesetzgebenden Behörde für immer zu sichern. Gesetz und Ordnung kann freilich ohne das Veto bestehen; aber souverän wäre das Volk nicht mehr, und besser ist, dem Volk einen gesetzlichen Weg zum Widerstand anzu-

[67]) Dierauer, Der Kanton St. Gallen in der Regenerationszeit, S. 6.

[68]) Baumgartner, Gedanken S. 588.

[69]) Anläßlich der ersten Verhandlungen über die Gesetzgebung hatten eine Menge Massenpetitionen die Einführung der reinen Demokratie verlangt. Jetzt lagen neben Volkswünschen gleicher Art auch solche auf Ausmerzung des Vetos vor. Duft S. 44. Anm. 3 und S. 49 Anm. 2. Die bedeutendsten sind abgedruckt im Anhang zu den Verhandlungen des Verfassungsrates von Henne.

bahnen, als es zu gesetzlosen (sic!), zu Revolutionen zu nötigen[70])."

Da Konkordate und Staatsverträge das Volk ebenso sehr berühren wie Gesetze, sollten sie in Erweiterung des Kommissionalvorschlages auf Diogs Antrag ebenfalls dem Veto unterstellt werden. Damit eine Vorlage des Großen Rates falle, forderte die Kommission 1000 Stimmen über die Hälfte der Bürger. Es wurde das absolute Mehr als genügend erklärt und ebenso davon abgesehen, eine Begründung durch die Gemeinden zu verlangen.

Bei der Aufstellung der Verordnung über Abstimmung und Einführung der neuen Verfassung wurde beschlossen, die in der Kreisversammlung nicht erscheinenden Bürger als Annehmende zu zählen. In entscheidenden Momenten darf es keine Neutralen geben. Vom Volke beauftragt, eine Verfassung zu entwerfen, habe der Verfassungsrat das Recht, zu erwarten, daß sich die Bürger, denen sein Werk nicht gefällt, förmlich dagegen aussprechen[71]). Zum Ausgleich dieser bisher im Kanton St. Gallen nicht gebräuchlichen Abstimmungsweise forderte man zur Annahme der Verfassung ein 3/5-Mehr. Zweifellos färbte der für das Veto geschaffene Abstimmungsmodus auf diese den modernen Anschauungen fremden Bestimmungen des Verfassungsdekretes ab. Die Abstimmung war gleichsam eine Verfassungsveto-Abstimmung[72]). Diese Zählweise war übrigens schon in der helvetischen Abstimmung von 1802 angewandt worden und vielleicht von dort her noch in dunkler Erinnerung[73]). Curti nennt diesen Dekrets-

[70]) Die Rede ist in einem Schriftchen weiter ausgeführt worden und unter dem Titel: „Die Souveränität und das Veto des st. gallischen Volkes" in der Oeffentlichkeit erschienen.

[71]) Baumgartner, Gedanken S. 588.

[72]) So bemerkt Henne: „Wäre einer durch plötzliche Abreise (an der Verfassungsabstimmung) verhindert, so kann er sein Veto schriftlich einlegen".

[73]) Auch Luzern und Solothurn zählten bei ihrer Verfassungsabstimmung die Anwesenden als stillschweigend Annehmende, ebenso Wallis 1839 bei der Abstimmung über die Januarverfassung. In St. Gallen allein forderte man aber für die Annahme mehr als die absolute Mehrheit. Baumgartner, Die Schweiz I S. 151. 1847/48 wurde die Bundesverfassung in Luzern ebenfalls nur dadurch angenommen, daß die Nichtstimmenden zu den Annehmenden gezählt wurden. Feddersen S. 579. Häufiger aber war die

beschluß einen Rechtsbruch[74]). In dem Dekret des Verfassungsrates über die Organisation und Wirksamkeit desselben vom 17. Dezember 1830 und im Schlußartikel der neuen Verfassung war bestimmt worden, daß das bisherige Gesetzesrecht auch unter der neuen Verfassung in Kraft bleibe, und dieses wußte nichts von einer Stimmberechnung der Abwesenden. Aber die Schaffung einer Verfassung ist vorab eine politische Tat[75]). Von diesem Gesichtspunkte aus ist es begreiflich, daß man eine Gefährdung des mühsam erkämpften Werkes verhüten wollte. Die Verwerfung der neuen Verfassung wäre mit der Erhaltung der alten noch nicht identisch gewesen und hätte wahrscheinlich den Kanton in neue Unruhen gestürzt. Die Geschicke St. Gallens hingen an einem zarten Fädchen[76]). Der Abstimmung gingen stürmische Wochen voraus. Wieder verlangten die Demokraten eine Abänderung des Entwurfes zwecks förmlicher Annahme aller Gesetze durch das Volk. Auch die Anhänger des alten Systems und viele Repräsentative waren mit der Neuregelung unzufrieden. So kam es, wie der Verfassungsrat geahnt hatte. Am 23. März 1831 stimmten von 32,973 Stimmberechtigten 11,091 für Verwerfung und nur 9,190 ausdrücklich für Annahme. Nur mit der Zählung der 12,692 Abwesenden konnte die Verfassung als angenommen gelten. Die Majorität überschritt in diesem Falle mit 21,882 Stimmen die nötige 3/5-Mehrheit um 2100. Der Verfassungsrat erklärte am 7. Mai mit 129 gegen 1 Stimme die Verfassung vom 1. März in Kraft. Datiert blieb sie nach dem Tage der Annahme im Verfassungsrat.

2. Ausgestaltung.

Umfang und Ausübung des in Art. 3 der Verfassung dem Volke zuerkannten Vetorechtes sind geregelt durch Art. 135 bis 141 der Verfassung und eine Verordnung des Kleinen Rates

umgekehrte Bestimmung: Ausdrückliche Annahme einer Verfassung durch die Mehrheit aller Stimmfähigen, so daß die Nichtstimmenden effektiv den Verwerfenden gleich kamen.

[74]) Zur Geschichte der Volksrechte, S. 19.

[75]) „Ob eine Verfassung gelte, hängt nie davon ab, ob die Revisionsvorschriften der bisherigen beobachtet worden seien, sondern davon, ob sie tatsächlich Anerkennung erlange". Burckhardt Komm. S. 9

[76]) Baumgartner, Erlebnisse S. 595.

über Abhaltung der Vetogemeinden vom 4. Oktober 1833[77]). Der betreffende Verfassungsabschnitt ist bezeichnenderweise überschrieben mit dem Titel „Anerkennung der Gesetze durch das Volk" und auch die einzelnen Bestimmungen sind möglichst positiv gefaßt. Der Ausdruck Veto kommt in der Verfassung nicht vor, ist aber nichtsdestoweniger in den allgemeinen Sprachgebrauch und in die Verfassungstexte anderer Kantone übergegangen.

a. „Das Recht der Gesetzesgenehmigung beschlägt namentlich die Gesetze über nachbezeichnete **Gegenstände**: a) Alle Teile der bürgerlichen und peinlichen Gesetzgebung und einschlagenden Staatsverträge. b) Allgemeine Abgabengesetze. c) Gesetze über das Gemeindewesen. d) Gesetze über das Militärwesen." (K. V. 135.) Nach dem Wortlaut der Verfassung ist also die ganze Gesetzgebung über die sog. innere Verwaltung von dem Veto ausgenommen. Man nahm an, daß eine ziemliche Zahl administrativer Anordnungen, wenn sie auch die Form von Gesetzen erhalten, das Volk kaum interessieren können[78]). Allein in der Praxis wurden von Anfang an alle Gesetze dem Veto unterstellt. Was unter den Gesetzesbegriff fällt, sagt die Verfassung nirgends, sondern spricht, ohne sich auf eine Unterscheidung einzulassen, von Gesetzen und Beschlüssen als den Verfügungsarten des Großen Rates (Art. 56). Der Große Rat hat daher zu entscheiden, welche Form zu wählen ist[79]).

b. **Verfahren.** Ist ein Gesetz vom Großen Rate erlassen, so tritt es 45 Tage nach der Promulgation in Kraft, sofern nicht binnen dieser Frist die Anerkennung verweigert wird. Unter Promulgation ist wahrscheinlich die Bekanntgabe zu verstehen. „Sobald 50 Bürger einer politischen Gemeinde es ausdrücklich verlangen, muß eine Gemeindeversammlung abgehalten werden, um in solcher zu beraten, ob gegen das erlassene

[77]) 1838 sollte die Vetoverordnung revidiert werden. Es wurden zwei neue Entwürfe ausgearbeitet, wovon besonders der eine mit seinen 24 langen Artikeln als sehr kompliziert und formalistisch erscheint. Der Kleine Rat beschloß denn auch am 30. Oktober 1839, „diesen Gegenstand auf sich beruhen zu lassen".

[78]) Baumgartner, Erlebnisse S. 576.

[79]) Baumgartner vermutet (a. a. O.), hier liege noch ein großer Spielraum für Demagogie, wie für Herrscherwillkür des Großen Rates.

Gesetz Einwendung gemacht werden solle oder nicht“ (137). Für Auskündung, Eröffnung und Abhaltung einer solchen gelten die Vorschriften, welche das Org.-Gesetz vom 27. Juli 1831 für die gewöhnlichen Gemeindeversammlungen aufstellt. Danach muß die Versammlung mindestens 8 Tage vorher in der Kirche angekündigt, ferner von Haus zu Haus ausgeboten werden. Jeder Teilnehmer hat seine Stimmfähigkeitsscheine vorzuweisen[80]). Der Besuch der Vetogemeinde ist nicht zwingend. Wenn eine Versammlung wegen mehreren Gesetzen zugleich verlangt wird, so können diese nur gesondert, d. h. eines nach dem anderen beraten werden, und auch die Abstimmung muß über jedes einzeln geschehen. Bevor die Beratung beginnen kann, wird das Verzeichnis der 50 Bürger verlesen, welche wegen des betreffenden Gesetzes die Versammlung verlangt haben. Nach Schluß der Diskussion wird über das ganze Gesetz abgestimmt. Die Abstimmung über einzelne Artikel ist ungültig. „Beschließt die Mehrheit der Versammlung, keine Einwendung zu machen, so ist das Gesetz als von der Gemeinde anerkannt anzusehen. Geht hingegen der Beschluß dahin, daß Einwendung gemacht werden solle, so macht der Gemeindeammann mittelst Protokollauszug dem Bezirksammann und dieser dem Kleinen Rathe hievon unverweilt Anzeige“ (138). Nach Artikel 9 der kleinrätlichen Verordnung sollte dagegen die Regierung von j e d e m Abstimmungsprotokoll Kenntnis erlangen, und so scheint es in der Praxis auch meistens gehalten worden zu sein. Schon am 19. Juli 1831, ferner am 9. Februar 1833 erging an die Ammänner der Gemeinden ein Kreisschreiben der Regierung des Inhalts: Das Schicksal der dem Veto unterworfenen Gesetze muß immer der Regierung angezeigt werden. In den Protokollen muß sowohl die Anzahl der Stimmfähigen angegeben sein, welche gegen als auch die Zahl derjenigen, welche für Anerkennung eines Gesetzes gestimmt haben; wenn die Mehrheit Einwendung macht, so dürfen ihre Gründe zu Pro-

[80]) Wegen Nichtbeachtung dieser Vorschriften mußte anläßlich der Vetobewegung gegen das Gesetz über die Rechte des Staates in kirchl. Dingen vom 15. November 1834 in verschiedenen Gemeinden eine zweite Vetoversammlung angeordnet werden (Entwurf zu einem Kreisschreiben vom 2. Januar 1835, Staatsarch.). Ferner kassierte der Kleine Rat aus den gleichen Gründen im August 1850 die Vetogemeinden von Ebnat und Stein (Beschluß vom 26. August 1850, Staatsarchiv).

tokoll gegeben werden. Von diesem Rechte wurde aber in vielen Gemeinden kein Gebrauch gemacht und der Kleine Rat hat von den Motiven nie Notiz genommen[81]). Beläuft sich die Zahl der Verwerfenden auf eine Stimme über die Hälfte aller stimmfähigen Bürger des Kantons, so fällt das Gesetz[82]).

c. Würdigung. Der erste Abschnitt des Verfahrens, das Vetobegehren, das Recht, eine Abstimmung zum Zwecke der Verwerfung zu verlangen, kann nur innerhalb der Gemeinde geltend gemacht werden und ist daher als eine Gemeindeinitiative zu bezeichnen, trotzdem das Veto als Ganzes inhaltlich ein kantonales Recht ist[83]). Den zweiten Abschnitt bildet die Abstimmung in der Gemeinde selbst. Im Gegensatz zum heutigen fakultativen Referendum findet nicht eine kantonale Abstimmung an einem Tage statt, sondern es können die Gemeindeabstimmungen, falls überhaupt solche stattfinden, 45 Tage auseinanderliegen. Die kantonale Behörde bewertet nur die Ergebnisse der Gemeindeabstimmungen, welche mehrheitlich Einwendung beschlossen haben. Erst wenn auf diese Weise soviel vetierende Einzelstimmen eingelangt sind, als die absolute Mehrheit der Stimmfähigen beträgt, fällt ein Gesetz.

Daß die Abwesenden gleich stark wiegen wie die Annehmenden, ist nichts anderes als die konsequente Durchführung des Vetogedankens. Das Verfahren ist ein einseitiges; es soll von den Opponenten angeregt und durchgeführt werden; denn sie sind es, die einen neuen Rechtswillen schaffen wollen. Sie haben ihn daher ausdrücklich kund zu tun und benötigen dazu nach dem Mehrheitsprinzip der Mehrheit der Aktivbürger. Das Stossende, das in der Gleichbewertung der ausdrücklich Annehmenden und Abwesenden liegt, hätte vermieden werden können durch eine andere Geltendmachung des Vetos, z. B. durch möglichst einseitige Abstimmung, in der bloß die Nein gezählt worden wären, oder durch bloße unterschriftliche Vetoerklärung. Eine förmliche Abstimmung mit Ja und Nein war

[81]) Anmerkung des Referenten in dem Verordnungsentwurfe von 1838. Nach der Neuregelung sollte jede Vetogemeinde entscheiden können, ob sie Gründe ins Protokoll angeben wolle oder nicht.

[82]) Die Verfassung schrieb in Art. 140 vor, daß unmittelbar nach ihrer Annahme ein allgemeines Verzeichnis aller Stimmfähigen aufgenommen werde.

[83]) Vergl. Duft S. 67.

aber praktischer und natürlicher[84]). Immerhin muß betont werden, daß man die Ja und Nein einander nicht zu sehr gegenüber stellen darf, so etwa, daß man aus einem Uebergewicht der verwerfenden Stimmen, welche das kantonale Vetomehr jedoch nicht erreichten, schließen wollte, das betreffende Gesetz hätte richtigerweise als verworfen zu gelten. Das st. gallische Volksrecht war kein Referendum. Die Vetogemeinden waren nicht zwingend und dienten, wie schon ihr Name besagt, grundsätzlich nur der Ermittlung der Vetostimmen. Vor allem aber wurde in den Gemeinden, die überwiegend mit dem Gesetze einverstanden waren, überhaupt nicht abgestimmt. Man darf daher nicht einfach von einer willkürlichen Fiktion sprechen. Die Begünstigung der „Annahme", positiv ausgedrückt, liegt dem Gedanken des Vetos notwendig zu Grunde, ist folglich keineswegs willkürlich.

Unbefriedigend sind dagegen die Hindernisse, die den Opponenten sonst in den Weg gelegt wurden. In der kleinsten Gemeinde sind 50 Initianten notwendig, damit eine Vetoversammlung abgehalten werden kann. Diese Bestimmung hat wahrscheinlich ihr unmittelbares Vorbild in dem Zensurrechte von Condorcet gefunden, wo ebenfalls 50 Unterschriften zur Einberufung einer Urversammlung verlangt werden. Viel einschneidender ist die Bestimmung, daß, selbst wenn eine Vetogemeinde zustande kommt, die Zahl der Verwerfenden aber nicht die Mehrheit der Versammlung beträgt, ein Gesetz als von der ganzen Gemeinde anerkannt gilt. Konsequenterweise müßten in diesem Falle Gemeinden mit verwerfender Mehrheit in ihrer Gesamtheit als Verwerfende gelten. Ein solches Veto wäre das Gegenstück zum Gemeindereferendum in Graubünden gewesen. Die st. gallische Verfassung ist jedoch nur insoweit föderalistisch, als zur Erschwerung des Vetos dienlich war. Doch dürfen diese Unvollkommenheiten gleichwohl nicht

[84]) Anderseits wollte man, wie sich aus dem Wortlaut der Verfassung ergibt, dem Volke wieder ein Genehmigungsrecht zugestehen. Nur konnte dieses wie in der französischen Verfassung von 1793 auch stillschweigend ausgeübt werden. Der Große Rat beschloß wohl aus dieser Erwägung am 13. November 1833, daß in den Zitationen der Gesetze nicht mehr das Datum des großrätlichen Erlasses anzuführen sei, sondern der Tag, auf welchen das Gesetz durch Anerkennung des Volkes in Rechtskraft erwachse. Kreisschr. d. Kl. Rates v. 15. I. 34 an sämtl. Behörden und Beamte.

nur der Absicht zugeschrieben werden. Die Zählung aller Einzelstimmen auf großem Gebiet brach sich nur langsam Bahn. Der genannte Entwurf von Condorcet und die Verfassung der ultrademokratischen Jakobiner haben die st. gallische Einrichtung sichtlich beeinflußt[85]). Beiderorts aber kann der Volkswille nur höchst föderalistisch wirksam werden. Wir begegnen im st. gallischen Verfassungsrate immer wieder der Vorstellung, daß das Volk die Gesetzgebung nur mittelst einer Anzahl von Landsgemeinden ausüben könne. Die Schaffung von geschlossenen Körpern im Staate stand aber der modernen Vereinheitlichung entgegen. Man glaubte dadurch den Staatswillen wiederum zu zerreissen. Nur eine gleichmäßig bestellte Repräsentative schien einen geschlossenen Gemeinwillen wiedergeben zu können. Und doch brach sich der Gedanke der individuellen Bildung des Volkswillens bereits Bahn. Der durch die Gemeinde geäußerte Vetowille wurde nachher wieder individuell zerlegt und für den Kanton neu gebildet. Aus dem Widerstreit der genannten Auffassungen entstand das formalistische Verfahren, das wir hier dargestellt haben.

Die Starrheit der Einrichtung zeigt sich auch in dem „für die ganze Dauer der Verfassung" vorausbestimmten Verwerfungsmehr. Nach der Zählung von 1831 besaß der Kanton eine stimmfähige Bevölkerung von 32,776 Personen. Das absolute Mehr betrug demnach 16,389. Allmählich nahm die Bevölkerung zu. Insbesondere die Bestimmung von Art. 42 der Bundesverfassung von 1848, welche jedem Schweizerbürger im Niederlassungskantone auch für kantonale Angelegenheiten das Stimmrecht verlieh, vermehrte die Zahl der Aktivbürger. Es kam daher nicht selten vor, daß in einzelnen Gemeinden mehr Personen stimmten, als nach der Zählung von 1831 Stimmfähige eingeschrieben waren. Dann wurde nach der Praxis der Ueberschuß in erster Linie an denjenigen abgezogen, welche für Anerkennung eines Gesetzes gestimmt hatten. Die Verwerfungsmöglichkeit wurde dadurch um einiges verbessert. Es konnte aber vorkommen, daß selbst mehr Vetierende als formell Stimmfähige vorhanden waren. Dann fiel auch hier der Ueberschuß weg[86]). 1855 machte der Kleine Rat diesen Unzukömmlichkeiten ein Ende und ließ den seit 1831 eingetretenen Stimmenzuwachs

[85]) Siehe oben S. 17 ff.

ermitteln. Es wurden 35,872 Stimmfähige gezählt und das absolute Mehr demnach auf 17,937 festgesetzt[87]).

3. Die Wirkungen.

Die schweren Bedingungen, an welche der Erfolg einer Vetoabstimmung geknüpft war, machen es uns erklärlich, daß während der ganzen Dauer der Regenerationsverfassung von 1831—61, also innert drei Jahrzehnten, von den 194 Gesetzen, welche der Große Rat erließ, nur 4 zu Fall gebracht wurden. Es bedurfte offensichtlich einer gewaltigen Aufregung von Bezirk zu Bezirk, um eine hinreichende Zahl von Vetogemeinden in Bewegung zu setzen[88]). Eigentümlicherweise stammen die erfolgreichen Vetostürme alle aus den ersten Jahren der Verfassung. Der Reiz des Neuen und Unbekannten und das stolze Bewußtsein, ein neu errungenes Recht auch ausüben zu wollen, mögen zu diesem Ergebnis beigetragen haben. Mit dem Laufe der Jahre erfolgte eine ganz deutliche Abnahme des Vetierens.

Das Veto sollte nach den Worten Hennes in dem Verfassungsrate die Vollziehung volks- und verfassungswidriger Gesetze verhindern. Das Schicksal wollte es, daß das wachende Volk von seinem Prüfungsrechte zum ersten Mal Gebrauch machte, um ein in der Verfassung garantiertes Freiheitsrecht vor Einschränkung zu bewahren. In dem Hausiergesetze vom 29. Juni 1831 war das Hausieren nur noch für gewisse Gegenstände zugelassen, ohne daß polizeiliche Gründe es nötig machten[89]). Und das Wirtschaftsgesetz vom 11. August 1831 wollte das Wirtschaftswesen der unbeschränkten Gewerbefreiheit entziehen und das wirkliche Bedürfnis nach Volkszahl und Verkehr zur Grundlage der Konzessionierung machen. Schon in dem Großen Rate wurde geklagt, daß solche Beschrän-

[86]) 1831 besaß eine Gemeinde 300 Stimmfähige, 1839, 400. 320 stimmten gegen ein Gesetz, 80 dafür. Dann fielen die 80 und weitere 20 bei der Berechnung dahin. — 1850 stimmten in Goldbach 134 zum Veto, während nur 127 Stimmfähige eingeschrieben waren, in Rorschacherberg 150, bei bloß 137 „Stimmfähigen", in Wil 223 bei 204. Für weitere Beispiele vergl. Bericht und Gutachten des Departementes des Innern an den Kleinen Rat vom 23. August 1850, Staatsarchiv.

[87]) Bekanntmachung vom 3. VIII. 1855. Vergl. Müller Nachweiser S. 83.

[88]) Baumgartner, Erlebnisse S. 575.

[89]) Baumgartner, Geschichte S. 97.

kungen mit der in der Verfassung ausgesprochenen Gewerbefreiheit nicht im Einklang ständen. Eine starke Mehrheit im Rate entschied sich aber für den Erlaß beider Gesetze. Bald wurde von der Ergreifung des Vetos gesprochen. Im Hinblick auf die drohenden Unruhen und die „Stecklikriege" im Lande stellte die großrätliche Opposition im September den Antrag, fragliche Gesetze zurückzunehmen und in Neuberatung zu ziehen. Der Große Rat lehnte ab. Umso lebhafter wurde jetzt nach dem Veto gegriffen, und beide Gesetze wurden in der Tat verworfen. Der Große Rat machte sich die Lehre zu Nutzen und änderte die beiden Vorlagen im Sinne größtmöglichster Freiheit ab, „bis das Volk zufrieden war und den Stecken wieder hinter die Türe stellte"[90]). Im Kreise der Eidgenossen aber wähnte man den Kanton auf anarchistischer Bahn, sah in dem Wogen und Dräuen der Geister mehr Fäulnis und Auflösung als das Ringen verjüngender und belebender Kräfte[91]).

Von größerer interkantonaler Bedeutung war der Vetosieg gegen das Gesetz über die Rechte des Staates in kirchlichen Dingen vom 15. November 1834. Die Zerwürfnisse eines Teiles der katholischen Geistlichkeit mit dem Fürstbischofe beschworen Streitigkeiten herauf, in welche auch der Staat verwickelt wurde. Der Große Rat faßte das Vorgehen des Bischofs als Mißbrauch geistlicher Amtsgewalt auf; er erließ das genannte Gesetz, stellte darin die kirchliche Leitung im Lande unter staatliche Aufsicht und bestimmte, daß jene vom Bischof, nicht vom päpstlichen Nuntius ausgehen sollte, damit letzterer keine kirchliche Gerichtsbarkeit ausüben könne. Gegen diese „josephinischen" Bestimmungen erhob sich ein leidenschaftlicher Vetosturm[92]), der sie zu Fall brachte. Die Folge war, daß der Große Rat die sog. Badener Konferenzartikel, die inhaltlich mit dem Kirchengesetz übereinstimmten und vom katholischen Großratskollegium und vom Plenum des Rates mit

[90]) Dierauer, Der Kt. St. Gallen in der Regenerationszeit S. 6.

[91]) Baumgartner, Geschichte S. 97 ff.

[92]) In dem schon zitierten Kreisschreiben vom 2. Januar 1835 heißt es, daß bei der Abstimmung, „nicht mit derjenigen Leidenschaftslosigkeit verfahren worden sei, die die Bürger bei der Ausübung ihrer politischen Rechte jederzeit leiten sollte". In verschiedenen Gemeinden stimmten Nichtstimmfähige, sodaß hier neue Abstimmungen angeordnet wurden.

starker Mehrheit genehmigt worden waren, nicht mehr in die Gesetzessammlung aufzunehmen wagte[93]).

In der folgenden Veto-Tafel sind alle Gesetze zusammengestellt, gegen welche jemals vetiert wurde; so weit dies aus den vorhandenen Angaben ersichtlich ist. Wir entnehmen diese Angaben der „Zusammenstellung der Ergebnisse der Volksabstimmungen im Kanton St. Gallen 1831—94“[94]). Von den 194 Gesetzen, welche der Große Rat erließ, gelangten in 40 Fällen, also gegen etwas mehr als jedes 5. Gesetz gültige Vetostimmen bis zur Regierung. Vetobewegungen größeren Umfanges erfolgten gegen 19 Gesetze und verworfen wurden, wie schon bemerkt, nur deren 4. Daß harter Widerstand gegen eine Vorlage dessen Lebenskraft nicht immer beeinträchtigt, bezeugt das Gesetz betreffend das Steuerwesen vom 24. Februar 1832 („zahlreiche Vetogemeinden“), das erst am 24. November 1903 aufgehoben wurde und das Gesetz über die Feuerpolizei vom 10. Juni 1850 (14,812 Vetostimmen), das heute noch in Kraft ist[95]).

Abstimmungstafel.

Vorlage	Datum des Großratsbeschlusses	Annehmende	Verwerfende
1. Gesetz über das Hausieren .	28. VII. 1821		Verworfen (Nähere Angaben fehlen)
2. Gesetz betr. Betreibung von Wirtschaften	4. VIII. 1831		Verworfen mit einer Mehrheit von 332 Stimmen
3. Gesetz betr. Betreibung von Wirtschaften	22. XI. 1831	Mit grosser Mehrheit angenommen	
4. Gesetz betr. das Hypothekarwesen	19. XI. 1831		195 Vetostimmen

[93]) Baumgartner, Geschichte S. 100. — Auf die Initiative von Baumgartner in St. Gallen und Eduard Pfyffer in Luzern hatten vom 20.—27. Januar 1834 die regenerierten Kantone Bern, Luzern, Solothurn, Baselland, Aargau, Thurgau und St. Gallen in Baden gemeinsame Grundsätze über die Stellung des Staates zur Kirche aufgestellt. Der Versuch, ihnen Geltung zu verschaffen, mißlang auch in den meisten übrigen Kantonen, als eine päpstliche Enzyklika 1835 ihre Verdammung aussprach.

[94]) Müller O., Nachweiser S. 148 ff.

[95]) Mitteilung der Staatskanzlei.

Vorlage	Datum des Großratsbeschlusses	Annehmende	Verwerfende
5. Gesetz über die Besorgung der konfessionellen Angelegenheiten	29. XI. 1831		364 Vetostimmen
6. Gesetz betr. das Hausierwesen	30. XI. 1831		633 Vetostimmen
7. Gesetz betr. Vermeidung von Kollisionen bei Aemterhäufung	2. X. 1832		204 Vetostimmen
8. Gesetz betr. Unzulässigkeit der Advokaten vor Vermittleramt und Untergericht .	22. II. 1832		465 Vetostimmen
9. Gesetz betr. die Militärorganisation	22. II. 1832		2371
10. Gesetz betr. das Steuerwesen	24. II. 1832		„Zahlreiche Vetogemeinden“
11. Gesetz über Behandlung von Klagen gegen Behörden und Beamtete	9. III. 1833		„Einzelne Vetogemeinden“
12. Gesetz über Verantwortlichkeit der Mitglieder des Kleinen Rathes	9. III. 1833		„Einzelne Vetogemeinden“
13. Gesetz betr. Uebernahme der Haupt- und Handelsstraßen und Einziehung der Weggelder	27. XI. 1833		„Verschiedene Vetogemeinden“
14. Gesetz über die Rechte des Staates in kirchlichen Dingen	15. XI. 1834	14355	18421 Verworfen
15. Gesetz über Erwerbung und Verlust des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechtes .	18. II. 1835		254
16. Gesetz über Abtretung von Privateigentum für öffentl. Zwecke	20. II. 1835		254
17. Gesetz über Einbürgerung geduldeter Heimatlosen . .	20. II. 1835		685
18. Gesetz über Strafbestimmungen gegen nachlässigen Besuch der Gemeindeversammlungen	21. II. 1835		1319

Vorlage	Datum des Großratsbeschlusses	Annehmende	Verwerfende
19. Gesetz über die Zoll- und Weggeldverordnung im Kt. St. Gallen	21. XI. 1835	13803	18973 Verworfen
20. Gesetz betr. Besteuerung der Waldungen	18. XI. 1836		13165
21. Gesetz über Bau und Unterhalt der Gemeindestraßen .	23. XI. 1836		7030
22. Gesetz über die Zoll- und Weggeldordnung	8. III. 1837		Vetostimmen unter 1000
23. Gesetz über die Wasenordnung	8. VI. 1838		7184
24. Gesetz betr. die Forstordnung	12. VI. 1838		11498
25. Gesetz betr. die Militärorg.	19. II. 1842		4673
26. Gesetz betr. Handänderung der Liegenschaften	19. II. 1842		263
27. Gesetz über Loskauf und Abtretung der Kollaturen . .	14. VI. 1842		112
28. Gesetz betr. einige Erläuterungen und Zusätze zum korrektionellen Beweisverfahren	17. VI. 1843		4212
29. Gesetz über die Mobiliarversicherung	22. XI. 1845		6426
30. Gesetz betr. die Kapitalisierung der Nachsteuern in den Gemeinden	30. VI. 1850		„Von der Mehrheit kein Einwand erhoben“
31. Gesetz betr. Einführung der Schutzpockenimpfung . . .	6. VI. 1850		„Von der Mehrheit kein Einwand erhoben“
32. Gesetz über die Feuerpolizei	10. VI. 1850		14812 Vetostimmen aus 58 Gemeinden
33. Gesetz über den Salzpreis .	21. XI. 1851		3811
34. Gesetz über die Stempelabgabe	21. XI. 1851		3075
35. Gesetz betr. eine durchgreifende Rheinkorrektion . .	23. XI. 1853		6377

Vorlage	Datum des Großratsbeschlusses	Annehmende	Verwerfende
36. Gesetz über Besorgung der besondern Angelegenheiten der Konfessionen	16. VI. 1855	21969, wovon 5594 ausdrücklich und 15975 stillschweigend	13903 Vetostimmen aus 52 Gemeinden
37. Gesetz über das Steuerwesen der Gemeinden	7. III. 1856		11046
38. Gesetz betr. eine durchgreifende Rheinkorrektion . .	7. VI. 1856		Veto in Gams und Grabs
39. Gesetz betr. das Steuerwesen der Gemeinden	17. XI. 1858		482
40. Gesetz betr. eine durchgreifende Steuerkorrektion . .	17. XI. 1858		106

II. Das Vetoreferendum in der Verfassung vom 17. Nov. 1861.

1. Die Entstehung.

a) Die Revisionsbestrebungen bis 1861. „Nicht die geringste Staatsmerkwürdigkeit der Schweiz ist der rasche Wechsel ihrer Verfassungen". Mit diesen Worten führt G. Vogt die ausländischen Leser in das schweizerische Staatsleben ein[96]), und so richtig diese Bemerkung im allgemeinen ist, so wenig trifft sie hier für St. Gallen zu. Es ist ebenfalls eine politische Merkwürdigkeit, daß die unter mühevollen Kompromissen geschaffene Regenerationsverfassung den Stürmen von drei äußerst bewegten Jahrzehnten unverändert stand hielt, trotzdem die politischen und religiösen Gegensätze kaum irgendwo in dieser Stärke ausgebildet waren. Doch ist gerade hier der Schlüssel zur Lösung zu finden. Keine Partei war stark genug, den „Schicksalskanton" nach ihren Grundsätzen umzugestalten. Nach dem Siege des Liberalismus 1848 im Bunde hoffte die freisinnige Partei St. Gallens, die 1849 mit ungewohnter Stärke aus den Großratswahlen hervorging, auch im Kanton auf eine entschiedene Verwirklichung ihrer Ideale und befürwortete in der periodischen Revisionsabstimmung eine Verfassungsänderung. Hauptziel war die interkonfessionelle staatliche Erziehung. Da-

[96]) Veto, Referendum und Initiative S. 1.

neben war auch eine leichtere Handhabung des Vetos vorgesehen. Die Konservativen bekämpften die Revision als unversöhnliche Gegner des staatlichen Einflusses in Kirche und Schule, forderten aber für den Fall der Bejahung derselben das obligatorische Referendum für alle Gesetze, Beschlüsse und Steuerdekrete. Die Revision wurde jedoch 1850 abgelehnt, ebenso 1851, als der Große Rat das Begehren erneuerte, und wiederum 1856. Nun entwarf der Große Rat ein neues Revisionsstatut mit leichtern Revisionsbedingungen[97]). Auch dieses wurde mit überwiegender Mehrheit vom Volke abgelehnt. In den heftigen Kämpfen von 1859 verloren die Liberalen die Mehrheit an die Konservativen. Die Revisionsbestrebungen gingen jetzt von den Siegern aus. Schon vor den Großratswahlen hatten diese die Aenderung der Verfassung beschlossen und in allen Teilen des Kantons Demokratenvereine gebildet. Sie forderten Ersetzung des Vetos, das sie als lügnerisch bezeichneten[98]), durch das Referendum und Abberufungsrecht des Volkes. Am 23. Oktober 1859 wurde die Revision mit überwältigendem Mehr bejaht. Auch die Liberalen hatten zugestimmt. Der zweite st. gallische Verfassungsrat wurde mehrheitlich konservativ bestellt. Die Vorberatung der Verfassung übertrug er einer Kommission von 25 Mitgliedern. Die Mehrheit verlangte an Stelle des umständlichen Vetos ein leichter zu handhabendes Abstimmungsrecht über Gesetze und Beschlüsse. Eine Minderheit schlug das obligatorische Referendum unter Zählung der Abwesenden als Annehmende vor. Von liberaler

[97]) Die Regenerationsverfassung bestimmte, daß nach 6 Jahren eine Verbesserung der Verfassung vorgenommen werden könne, insofern sich die Mehrheit der Bürger an den polit. Gemeinden dafür ausspreche (Art. 143). 1837 stimmten 16,902 für und 9677 gegen die bestehende Verfassung. Da diese keine einläßlichen Revisionsbestimmungen enthielt, arbeitete der Große Rat 1838 ein sog. Revisionsstatut aus, das überwiegend gutgeheißen wurde. Danach entscheidet das Volk durch die absolute Mehrheit aller Stimmfähigen, ob es überhaupt eine Revision wolle oder nicht. Diese Frage ist dem Volke vorzulegen, entweder auf Verlangen von 10,000 Aktivbürgern oder auf Beschluß des Großen Rates, sowie alle 6 Jahre, wenn in dieser Zeit keine Revision stattgefunden hat. Für Annahme der revidierten Verfassung ist wiederum die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich.

[98]) J. J. Müller, Der Kanton St. Gallen und die Demokratie, zitiert nach Duft, S. 76.

Seite wurde beantragt, das Veto beizubehalten, doch sollten die Verwerfenden in den Gemeinden, in denen die Mehrheit keinen Einwand zu erheben beschloß, nicht weiter als Annehmende gezählt werden. Der Verfassungsrat stimmte zum Volksabstimmungsrecht, wie es die Kommissionsmehrheit vorgeschlagen hatte. Innert 30 Tagen nach Schluß der Großratssession kann wenigstens ein Zehntel aller Stimmfähigen einer politischen Gemeinde eine allgemein verbindliche Bürgerversammlung verlangen. Sobald innert dieser Frist wenigstens 3000 Bürger für Verwerfung eines Erlasses gestimmt haben, hat der Große Rat innert ferneren 30 Tagen an ein und demselben Tage auch in den übrigen Gemeinden die Abstimmung mit allgemein verbindlicher Teilnahme anzuordnen. Die absolute Mehrheit der Stimmenden entscheidet über Annahme oder Verwerfung. Die Verfassungsvorlage, welche die Liberalen zum mindesten Teile wegen dem neuen Volksabstimmungsrechte erbittert bekämpften, wurde wie alle frühern am 28. Mai 1860 mit 20,407 gegen 18,258 Stimmen verworfen.

b) Die Verfassung von 1861. Als trotz der Niederlage in der Verfassungsabstimmung die Konservativen im Frühling 1861 wiederum die großrätliche Mehrheit erlangten, bemächtigte sich beider Parteien das Gefühl, daß diese unhaltbare Lage nicht weiter dauern könne. Die Liberalen waren zum Nachgeben bereit, falls für die Bestellung des Großen Rates eine gerechtere Wahlkreiseinteilung geschaffen würde. Andernfalls wurde der äußerste Widerstand angedroht. Angesichts der sehr gereizten Stimmung ergriff die Regierung die Initiative zur Wiederaufnahme der Revision. Vor Eröffnung der Session kam es zu einer Verständigung zwischen den beiden Parteien. Die Wahl des Verfassungsrates sollte von den Bezirksgemeinden auf die politischen Gemeinden übertragen werden und die revidierte Verfassung angenommen sein, wenn die absolute Mehrheit der Stimmenden einverstanden war. Am 30. Juni 1861 erklärte sich das Volk für das neue Revisionsstatut und für die Wiederaufnahme der Verfassungsrevision. Die neue Wahlart verhalf den Liberalen zu einer bedeutenden Mehrheit im Verfassungsrate. 21 Mitglieder desselben wurden mit einer Vorberatung betraut. Sie fußte auf dem verworfenen Entwurfe; aber betreffend der Volksrechte hatten sich die Meinungen inzwischen

noch mehr abgestuft. Die liberale Kommisionsmehrheit hielt am Grundsatze des Vetos von 1831 fest. Ein Zehntel der Stimmberechtigten einer Gemeinde sollte eine Vetoversammlung gegen jedes Gesetz verlangen können. Als Verwerfende hatten auch die Bürger zu gelten, welche in den Gemeinden mit ihrem Einspruch in Minderheit blieben, ferner sogar diejenigen, welche eine Bürgerversammlung für Verwerfung verlangten, aber in einer Gemeinde nicht einen Zehntel der Stimmberechtigten ausmachten. Die konservative Minderheit beantragte Einführung eines Volksabstimmungsrechtes, ähnlich wie es 1860 beschlossen worden war. Von dritter Seite wurde das Verlangen gestellt, Gesetze und Beschlüsse der unbedingten Volksabstimmung zu unterstellen. Ein Ergänzungsantrag ging auf Veranstaltung eines jährlichen Volksabstimmungstages. Am eifrigsten wurde das obl. Referendum von Baumgartner verteidigt, der 1831 ebenso eifrig für das Repräsentativsystem eingetreten war. Ein Extrem rief dem andern. Eine vierte Stimme forderte Wiederherstellung des reinen Repräsentativsystems. Aus der Einzelberatung ging in der Folge das reine Veto hervor. Aber am andern Tage wurde ein Wiedererwägungsantrag gestellt und angenommen. Unter bedeutenden Abänderungen und Erschwerungen wurde schließlich das Volksabstimmungsrecht, das die Minderheit forderte, der Verfassung einverleibt[99]). Am 11. Oktober wurde diese mit 129 gegen 10 Stimmen in der Schlußabstimmung angenommen. Die Volksabstimmung vom 17. November zeitigte das unerhörte, beinahe an Einstimmigkeit grenzende Ergebnis, daß sich 27,191 Bürger für Annahme und nur 984 für Verwerfung aussprachen (96,6 zu 3,4%). Volk und Parteien waren des Haders müde geworden, nachdem 7 Abstimmungen vorher in verneinendem Sinne ausgefallen waren[100]).

2. Ausgestaltung.

Das Veto von 1831 war das Ergebnis eines Kompromisses zwischen repräsentativen und rein demokratischen Bestrebungen. Das Volksrecht von 1861 bildet hinwiederum einen Mittel-

[99]) Revision der st. gallischen Verfassung von 1861, Entwurf und Minderheitsanträge. Das Verfassungsprotokoll von 1861 ist verarbeitet in Duft S. 85 ff.

[100]) Müller, Nachweiser, S. 77.

weg zwischen dem Veto und dem unbeschwerten fak. Referendum, wie es sich bereits in einigen Kantonen ausgebildet hatte[101]). Wir halten deshalb den Ausdruck „Vetoreferendum", wie ihn Duft gebraucht, für zutreffend[102]). Im Grunde ein fak. Referendum, ist das neue Volksrecht doch noch mit zahlreichen Ueberbleibseln seines Vorgängers behaftet und im Sprachgebrauch allgemein als Veto bezeichnet.

Wie früher ist der Abschnitt in der Verfassung, der diese Materie regelt (KV. 108—114), überschrieben: Recht der Gesetzesgenehmigung durch das Volk. Das weitere ist ausgeführt in der Verordnung betr. Volksabstimmung über Gesetze vom 20. Oktober 1862 und in dem OG. betr. die Organisation der Verwaltungsbehörden vom 1. März 1867.

a) Der **Umfang** des Rechtes ist diesmal eindeutig umschrieben. Alle Gesetze schlechthin sind der Entscheidung des Volkes anheim gestellt. Zur Abgrenzung von den Beschlüssen gibt die Verfassung selbst eine Gesetzesdefinition anläßlich der Feststellung der Großratsfunktionen. „Als Gesetze werden alle Erlasse angesehen, welche die Rechte und Pflichten der Privaten, der öffentlichen Genossenschaften, der Gemeinden, des Staates, sowie der organischen Einrichtungen des Staates, des Gerichts- und des Verwaltungswesens, allgemein und bleibend bestimmen" (Art. 43, Abs. 2).

b) **Verfahren.** Sämtliche vom Großen Rate genehmigten Gesetze sind nach Schluß der Großratssession zu veröffentlichen und während 45 Tagen in den Gemeinderatskanzleien zu jedermanns Einsicht aufzulegen. Innerhalb dieser Frist kann $^1/_6$ der Stimmberechtigten einer politischen Gemeinde beim Gemeindeammann schriftlich oder mündlich die Abhaltung einer Bürgerversammlung verlangen, in der über Annahme oder Verwerfung der angefochtenen Gesetze abgestimmt werden soll. Der Besuch dieser Bürgerversammlung ist im Gegensatz zu den

[101]) Auch hier trifft die Bemerkung Baumgartners zu: „Mit dem st. gallischen Veto verhält sich's wie mit hundert andern politischen Einrichtungen: Sie haben der Abfindung zwischen streitenden Grundmeinungen ihr Dasein zu verdanken". (Gedanken, S. 653.) Wie sagt doch Bismarck: Politik ist die Kunst des Möglichen.

[102]) Duft, S. 95. — Das st. gallische fakultative Vetoreferendum ist nicht zu verwechseln mit dem obligatorischen Vetoreferendum der Walliser Augustverf. von 1839.

alten Vetogemeinden für alle Aktivbürger der Gemeinde verbindlich. Nach stattgefundener freier Diskussion wird über das Gesetz abgestimmt, und zwar bestimmen Verordnung (Art. 8) und OG. (Art. 19 h), daß zuerst diejenigen gezählt werden, welche das Gesetz annehmen und dann die, welche es verwerfen. Wenn innert der genannten Frist nicht mindestens 10,000 Bürger für Verwerfung gestimmt haben, so ist das betreffende Gesetz rechtsgültig zustande gekommen. Haben jedoch in dieser Zeit 10,000 Stimmende verworfen, so beginnt ein neuer Abschnitt im Verfahren: Der Regierungsrat hat innert weitern 21 Tagen und zwar an ein und demselben Tage auch in den übrigen politischen Gemeinden obligatorische Bürgerversammlungen zur Abstimmung einzuberufen. Die absolute Mehrheit aller Bürger, welche in sämtlichen Gemeindeversammlungen des Kantons für oder gegen ein Gesetz gestimmt haben, entscheidet über dessen Annahme oder Verwerfung.

c) Würdigung. Der Grundgedanke der neuen, einzig dastehenden Einrichtung ist entschieden nicht mehr bloß negativ. Das Volk soll über Annahme und Verwerfung abstimmen können. Bezeichnenderweise lassen die Ausführungsbestimmungen ausdrücklich zuerst die Annehmenden zählen. Aus dem Veto ist ein Referendum geworden. Die wichtigste Folgerung aus diesem Gedanken ist die alleinige Zählung der an der Abstimmung Beteiligten. Damit der Volkswille gleichwohl möglichst weit gefaßt werden kann, ist die Abstimmung obligatorisch. So soll ein Gegengewicht geschaffen werden gegen die negative Tendenz, die jedem bedingten Abstimmungsrecht anhaftet.

Mit dem alten Gemeindeveto hat das Vetoreferendum dagegen die Gemeindeinitiative gemein. Die Volksabstimmung kann vorerst nicht ohne weiteres gemeinsam für den ganzen Kanton angeregt werden, sondern nur für die einzelnen Gemeinden. Die Initiantenzahl, $\frac{1}{6}$ der Stimmfähigen der Gemeinde, ist in ihrer relativen Fassung natürlich gerechter als früher, wo sie ganz allgemein für große und kleine Gemeinden auf 50 Bürger festgesetzt war. Nicht eigentliche Initianten sind dagegen die 10,000, welche für alle Gemeinden des Kantons, die bis jetzt geschwiegen haben, eine Abstimmung hervorrufen. Sie sind wirkliche Verwerfende, welche bereits ihr endgültiges Veto

abgegeben haben. Aber dieses Kollektivveto ist zugleich die Bedingung für eine kantonale Referendumsabstimmung.

3. Die Wirkungen.

Während der 14jährigen Geltung des Vetoreferendums, von 1861—75, wurden vom Großen Rate 65 Gesetze beschlossen. Gegen einzelne wurden kaum ein Dutzend Vetostimmen abgegeben[103]), in 25 Fällen mindestens hundert. Elf Mal erreichten die Vetostimmen die für die kantonale Abstimmung nötige Zahl von 10,000. Sie führten 9 Mal zur Verwerfung, 2 Mal zur Annahme.

Im Vergleich mit der früheren Periode ist der Widerstand diesmal bedeutend größer. Während dort ungefähr $\frac{1}{5}$ aller Erlasse einer geringeren oder größeren Opposition riefen, sind es hier rund $\frac{1}{3}$. Dort fiel jedes zehnte der angefochtenen Gesetze, hier mehr als jedes dritte. Wenn dabei auch die verschiedensten und unbestimmbarsten Ursachen mitgewirkt haben mögen und nicht zum mindesten der Inhalt der Gesetzgebung bestimmend ist, so ist die genannte Tatsache anderseits sicherlich auch eine Folge der erleichterten Geltendmachung des Volkswillens.

Abstimmungstafel.

Vorlage	Datum des Großrats-beschlusses	Veto-stimmen	An-nehmende	Ver-werfende
1. Gesetz über das Erziehungswesen .	19. III. 1862	5052		
2. Gesetz über die Staatssteuer . .	29. XI. 1862	26551	1173	**29877**
3. Gesetz über die Handänderungs-gebühr	29. XI. 1862	25049	1524	**27954**
4. Gesetz über die Erbschaftssteuer .	29. XI. 1862	22439	3646	**24790**
5. Gesetz über die Besteuerung der Waldungen	27. XI. 1862	17998	7327	**20529**
6. Prozeßordnung für geringere bürgerl. Rechtsstreitigkeiten und geringere korrektionelle und polizeiliche Strafsachen	29. XI. 1865	4777		
7. Gesetz betr. das Viehversicherungswesen	1. XII. 1866	4947		

[103]) Müller, Nachweiser S. 164 ff. Vergl. auch S. 84.

Vorlage	Datum des Großratsbeschlusses	Vetostimmen	Annehmende	Verwerfende
8. Gesetz betr. Errichtung einer Kantonalbank	8. III. 1867	343		
9. Gesetz betr. die Stempelabgaben	27. XI. 1867	17580	1251	**26614**
10. Gesetz betr. Organisation des Landjägerkorps	28. XI. 1867	1943		
11. Gesetz betr. das Halten von Hunden	29. XI. 1867	2585		
12. Gesetz betr. Annahme des Konkordates über die Heiraten von Schweizern	13. IV. 1868	15050	8286	**18307**
13. Gesetz über Aufhebung des Gesetzes über die Viehversicherung v. 14. Febr. 67	27. XI. 1868	942		
14. Gesetz über die Viehversicherung	18. XI. 1869	11242	8410	**17639**
15. Gesetz betr. Brandversicherung v. Gebäuden	25. XI. 1869	139		
16. Gesetz betr. Veredelung der Rindviehzucht	8. VI. 1870	3325		
17. Gesetz über die Fabrikpolizei	27. XI. 1872	15509	3655	**20437**
18. Gesetz über die Erbsteuer	20. XI. 1872	16400	4193	**22060**
19. Gesetz über die Org. des Landjägerkorps	30. XI. 1872	572		
20. Gesetz über die Abtretung von Wasserquellen	30. XI. 1872	2161		
21. Gesetz betr. verbesserte Bewirtung der Alpen	10. VI. 1873	115		
22. Gesetz über das bürgerl. Begräbniswesen	10. VI. 1873	12029	17469	14414
23. Gesetz über Revision der Müller- und Bäckerordnung	26. XI. 1873	1717		
24. Nachtrag zum Strafgesetz betr. Störung des konfessionellen Friedens	26. XI. 1873	12031	20440	17079
25. Gesetz betr. Vereinigung von Hof, Loretto u. Blattern mit Lichtensteig	5. VI. 1874	248		

4. Die weitere Entwicklung des st. gallischen Volksabstimmungsrechtes.

Die Revision der Bundesverfassung von 1874 machte auch eine Abänderung der kantonalen Verfassungen auf verschiedenen Gebieten notwendig. Bei diesem Anlasse beschloß der st. gallische Große Rat auch eine Erweiterung der Volksrechte

auf dem Wege der Partialrevision. Demokratische Strömungen in der konservativen und liberalen Partei verlangten lebhaft das obligatorische oder doch ein handliches fak. Referendum und die Volksinitiative. Selbst Prof. Henne, der Schöpfer des Vetos, hatte anläßlich einer Revisionsbewegung im Jahre 1869 ein freieres Volksrecht gefordert. „Das Veto habe ich 1831 vorgeschlagen, aber man hat es gräßlich vernagelt und muß fast den ganzen Kanton in Aufruhr bringen, bis man es hat“[104]). Doch nicht alle dachten so. In der Revisionskommission von 1875 wurde u. a. das Veto mit der für Verwerfung eines Gesetzes notwendigen absoluten Mehrheit der Stimmberechtigten gefordert[105]). Der Große Rat sprach sich für das fakultative Referendum aus und das Volk stimmte am 12. September 1875 mit 17,059 gegen 15,192 Stimmen zu. Der neue Verfassungsartikel (108) bestimmt, daß alle Gesetze, sowie diejenigen allgemein verbindlichen Beschlüsse des Großen Rates, die nicht dringlicher Natur sind, dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden sollen, wenn dies 30 Tage nach der Bekanntmachung von 6000 Stimmberechtigten durch schriftliche oder mündliche Begehren beim zuständigen Gemeindeamte oder durch Abzählung an einer Bürgerversammlung verlangt wird. In diesem Falle soll nach einer weitern Frist von 30 Tagen innert den nächsten 15 Tagen die Abstimmung über die betreffende Vorlage an ein und demselben Tage in obligatorischen Bürgerversammlungen der politischen Gemeinden stattfinden. In der heute noch geltenden Verfassung vom 16. November 1890 wurde das fakultative Referendum weiter vereinfacht, die letzten geschichtlichen Rückstände wurden beseitigt. Das Abstimmungsbegehren muß innerhalb dreißig Tagen nach Erlaß der Vorlage von 4000 Bürgern unterschriftlich gestellt sein. Ebenso kann der dritte Teil des Großratskollegiums die Volksabstimmung verlangen. Sie findet geheim, durch die Urne und an einem Tage im ganzen Kantone statt. 1890 wurde auch die Gesetzesinitiative eingeführt und damit die Volksgesetzgebung beidseitig verwirklicht. Zum obligatorischen Referendum ist der älteste Vetokanton indessen nicht

[104]) Flugschrift von 1869, Berner Landesbibliothek: „Verfassung von St. Gallen.

[105]) Bericht der Revisionskommission 1874, S. 13.

fortgeschritten. Man mag dieses Gesetzgebungsrecht des Volkes als angemessenen Endpunkt in der demokratischen Entwicklung betrachten. Aber es versteht sich anderseits von selbst, daß sich das st. gallische Volk an die Form des Vetos — auch das fakultative Referendum kann psychologisch als solches betrachtet werden — in den nahezu 100 Jahren so sehr gewöhnt hat, daß es die Gesetzgebung dadurch nicht weniger beeinflußt, als wenn ihm das obligatorische Referendum zustände.

---

§ 6. Baselland.

Das Veto in den Verfassungen von 1832, 1838 und 1851.

1. Entstehung und Weiterbildung.

a) Die Verfassung vom 4. Mai 1832. Die Schaffung des Staates Baselland geht, intern betrachtet, so natürlich und planmäßig vor sich, daß man fast an den Gesellschaftsvertrag der Naturrechtsphilosophen erinnert werden möchte. Im Momente der Loslösung von Baselstadt besteht noch keine staatliche Organisation, wenn man von den Gemeinden absieht. Gleichsam aus einem Urzustande wird auf friedliche und streng demokratische Weise eine Verfassung geschaffen.

Die Trennung von der Stadt war bekanntlich aus liberaldemokratischen Gründen erfolgt. Auf Drängen der Landschaft hatten die Räte nach der Restauration eine Verfassung ausgearbeitet, welche die Vorrechte der Stadt verringerte, aber den Anschauungen der Regeneration keineswegs gerecht wurde. Am 28. Februar 1831 wurde nach Niederschlagung von Unruhen auf der Landschaft diese Verfassung zur Abstimmung gebracht und mehrheitlich angenommen. Nach einem Jahre faßte der Große Rat den unbegreiflichen Beschluß, den 46 Gemeinden, welche sich in der letzten Abstimmung nicht für das Verbleiben beim Kanton unter seiner jetzigen Verfassung erklärt hatten, alle öffentliche Verwaltung zu entziehen. Der eidgenössische Vorort wurde ersucht, durch Aufstellung einstweiliger Behörden für dieselbe zu sorgen[106]). Von der Schilderung der

[106]) Blumer-Morel I, S. 84.

blutigen Kämpfe, die nun ausgefochten wurden, können wir absehen. Am 17. März 1832 erklärte eine Volksversammlung, an der die Ausschüsse aller getrennten Gemeinden teilnahmen, die Landschaft für souverän, und beschloß die Wahl eines Verfassungsrates, welcher aus allen Landesgegenden gleichmäßig besetzt und bis auf weiteres die gesetzgebende Gewalt ausüben sollte. Bis zur Konstituierung des Verfassungsrates sollte eine von der Versammlung gewählte 5-köpfige Kommission (Verwaltungskommission) die Herrschaft übernehmen. Am 18. April trat der neugewählte Verfassungsrat zusammen. Am 27. des gleichen Monats legte er dem Volke einen fertigen Verfassungsentwurf zur Beschlußfassung vor. Zudem arbeitete er ein „Gesetz" aus betreffend die Abstimmung über die Verfassung und die Einführung der neuen Behörden. Am 4. Mai schritt das Volk in 54 Gemeindeversammlungen zur Abstimmung und erhob den Entwurf mit 3996 gegen 157 Stimmen (96,1 zu 3,9%) zur Verfassung des Kantons Basellandschaft. Als noch die obersten Behörden, Landrat und Regierungsrat gewählt waren, trat die Verfassung endlich in volle Geltung.

b) Die Verfassungsratsverhandlungen von 1832[107]). Da das Volk den neuen Staat geschaffen hatte, wollte es begreiflicherweise auch unmittelbar an der Gesetzgebung teilnehmen. Gleich zu Anfang der Verhandlungen, bei der Feststellung der Souveränität, wurde die Frage aufgeworfen, ob diese Rechte nicht weiter ausgedehnt werden könnten. Von der Beantwortung dieser Frage hänge es nämlich ab, ob diejenigen Wünsche zu berücksichtigen seien, welche auf die Zulässigkeit von Landsgemeinden. sowie eines vom Volk ausgehenden Vetos über die Rechtskräftigkeit derjenigen Gesetze Bezug haben, welche die oberste Landesbehörde in Zukunft erlassen werde. Es möge eine Kommission zur Prüfung diesbezüglicher Petitionen ernannt werden. Von anderer Seite wurde der Wunsch ausgesprochen, die Landsgemeinde als zulässig zu erklären und ihre Kompetenz genau zu bestimmen. Verschiedene Stimmen traten dieser Absicht entgegen mit der Begründung, die Landsgemeinde stehe mit dem Repräsentativstaat in Widerspruch. Ueberhaupt sei von den Landsgemeinden nur zu bekannt, daß sich das Volk durch eine scheinbar freisinnige Sprache nach

[107]) Verfassungsratsprotokoll von 1832, Landesarchiv.

dieser oder jener Seite leiten lasse. Auch könnte so im Volke leicht Zwietracht entstehen, was bei dem gegenwärtigen schlimmen Verhältnis zur Stadt unbedingt vermieden werden müsse. „Anders ist es mit einer Repräsentativbehörde, einer geläuterten obersten Landesbehörde und einem uneingeschränkten Petitionsrecht". Da die Diskussion schon so lebhaft in Gang gekommen war, wurde der Beschluß gefaßt, sogleich auf die Ausgestaltung der Volkssouveränität einzutreten. Bei der Abmehrung über „das sog. Veto oder das Recht des Volkes, Gesetze, welche die oberste Landesbehörde erlassen, anzunehmen oder zu verwerfen" kam jedoch weder dafür noch dagegen ein gültiger Beschluß zustande. Dagegen wurde beschlossen: „Es soll keine Bestimmung über die Haltung von Landsgemeinden in die Verfassung aufgenommen werden". Da jedoch im Laufe der Verhandlungen von verschiedenen Gemeinden Petitionen über die Erweiterung der Volksrechte einliefen[108]), wurde zu ihrer Begutachtung eine Verfassungskommission eingesetzt, welche schon nach zwei Tagen dem Rate darüber Bericht erstattete[109]). Auch in ihrer Mitte waren der Landsgemeinde warme Verteidiger erstanden, welche ihre Forderung trefflich formulierten: „Wenn der Begriff der Volkssouveränität in seiner ursprünglichen Klarheit gelten soll, so muß auch das Volk als die höchste Behörde im Staate gelten". Eine Kommissionsminderheit schlug daher vor: „Wenn zwei Drittel der Aktivbürgerschaft einen bei dem Landrat anhängigen Gegenstand vor den Souverän selbst bringen wollen, ebenso wenn drei Viertel des Landrates einen Gegenstand seiner Verhandlung vor den Souverän bringen wollen, so soll auf Veranstaltung des Landrates und unter Leitung eines durch den Landrat gewählten Präsidenten eine Landsgemeinde abgehalten werden. Diese kann jedoch nur unter der Voraussetzung etwas gültig beschliessen, daß zwei Drittel der Aktivbürgerschaft derselben wirklich beiwohnen". Dieser Antrag bezweckte nichts anderes als ein doppeltes fakultatives Referendum, indem die Fakultät sowohl beim Volke als beim Großen Rate liegen sollte. Das Gemein-

[108]) Ueber Veto, Landsgemeinde und Bestätigung der Beamtenwahlen durch das Volk gingen Petitionen ein aus Münchenstein, Bottmingen, Binningen; über Landsgemeinde und das Recht der Bürger, Gesetze anzunehmen oder zu verwerfen, aus Muttenz und Pratteln.

[109]) Bericht der engern Verf.-Komm. vom 27. IV. 1832, Landesarchiv.

same mit der Landsgemeindedemokratie bestand nur darin, daß, falls einmal an das Volk appelliert worden war, dieses in einer richtigen Landsgemeinde, d. h. in einer gemeinsamen Tagung des ganzen Volkes, nicht in Kreis- oder Gemeindeversammlungen, entscheiden sollte.

Die Kommissionsmehrheit erinnerte an den Widerspruch mit dem Repräsentativsystem, so daß auch die übrigen neu konstituierten Kantone von der Landsgemeinde abgesehen hätten. Gerne könne jährlich eine Volksversammlung abgehalten werden, aber nur eine festliche. Etwas anderes stelle die Vertreter des Volkes unter Vormundschaft.

Eine zweite Minderheit wollte dem Volke die Befugnis einräumen, die Gesetze, welche der Landrat erläßt, innert einer Zeit von 15—30 Tagen von der Bekanntmachung an verwerfen zu können. Die geäußerte Bedenklichkeit, daß ein solcher Aufschub besonders in gegenwärtiger Zeit gefährlich und für die Feinde nützlich sein könne, könne dadurch behoben werden, daß jedes Gesetz sogleich in Rechtskraft gesetzt würde, unbeschadet der Verfassungsrechte. Damit wäre auch der Vorteil verbunden, die Zweckmäßigkeit eines solchen Gesetzes in der Anwendung zu prüfen. Eine andere Meinung schlug statt 30 nur 15 oder 20 Tage vor.

Die Mehrheit machte hier die gleichen Einwände, wie gegen die Landsgemeinde. „Warum besondere Stellvertreter, wenn das Volk selbst Gesetze beurteilen kann? Ein solcher Repräsentativstaat trägt die Natur der Zwittergestalt in sich". Durch die Pflicht stehe der Stellvertreter schon auf einer höhern Stufe, und darin müsse er so lange gesichert sein, als er in dieser Eigenschaft anerkannt sei. Es ließe sich jedoch ein Mittelweg finden. „Ueber alle im Projekt liegenden Gesetze, welche das bürgerliche Strafrecht, das Abgaben-, Militär-, Erziehungs-, Kirchen-, Gemeinde-, Gerichts- und Verwaltungswesen und Aufstellung von Aemtern berühren, soll vor der endlichen Schlußnahme darüber dem Volke amtliche Kenntnis gegeben werden. Dadurch könne das Volk seine Wünsche äußern, ohne die Regierung zu kompromittieren.

Trotz alledem drang im Plenum des Verfassungsrates das Veto durch[110]) und es wurde beschlossen, die Gesetzgebung wie folgt zu regeln:

[110]) Ueber die Diskussion sind keine Aufzeichnungen vorhanden.

„Der Landrat ist die oberste Behörde des Kantons Basel-Landschaft, und übt als solcher die gesetzgebende Gewalt und die Oberaufsicht über alle Behörden aus.

Ein Gesetz erlangt jedoch erst dann Gültigkeit, wenn nicht innerhalb 14 Tagen von der Publikation an gerechnet, wenigstens Zweidrittheile des souveränen Volkes, unter Angabe der Gründe in Zuschriften an den Landrat dasselbe verwerfen (Veto)." (§ 40 KV.)

c. Die Abänderung des Vetos durch die Verfassungen vom 26. August 1838 und 2. Februar 1851. Da die Verfassung bestimmte, daß sie nach 6 Jahren einer Revision zu unterziehen sei, wurde im Frühjahr 1838 ein Verfassungsrat gewählt. Für die erfolgreiche Geltendmachung des Vetos sah der erste Entwurf des Rates noch zwei Drittel der Aktivbürger vor. In der Folge wurde jedoch das absolute Mehr als genügend erklärt und ferner bestimmt, daß die Vetozuschriften an offenen Gemeinden abzugeben seien. Die am 1. August durch den Verfassungsrat beschlossene Verfassung wurde vom Volke am 26. gleichen Monats mit 2922 gegen 969 Stimmen sanktioniert.

Nach 12 Jahren, also 1850, wurde die Verfassung von verfassungswegen wiederum einer Prüfung unterzogen. In der Schlußabstimmung vom 23. Dezember 1850 genehmigte der Verfassungsrat den neuen Entwurf, und das Volk erhob ihn am 2. Februar 1851 mit 3531 gegen 1172 Stimmen zum Grundgesetz. Der Umfang des Vetos war bedeutend erweitert und die Einspruchfrist verlängert worden. „Ein Gesetz, ein allgemein verbindlicher Beschluß und Vertrag erlangt (jedoch) erst dann Gültigkeit, wenn nicht innerhalb 30 Tagen, von der Publikation an gerechnet, die absolute Mehrheit des souveränen Volkes, durch an offenen Gemeinden abzugebende Unterschriften und unter Angabe der Gründe in Zuschriften an den Landrat die Verwerfung ausspricht (Veto)." (§ 43, Abs. 2 KV.)

Ein eigentümlicher, 1843 im Landrat gestellter Antrag ist, obschon er abgelehnt wurde, der Vollständigkeit halber noch zu erwähnen. „Wenn gegen einen vom h. Landrate gefaßten Beschluß von dem vierten Teile der anwesenden Landräte V e r w a h r u n g eingelegt wird, soll ein solcher Beschluß solange nicht in Vollziehung gesetzt werden, bis eine Landratskommission von 12 Mitgliedern über das Begründete oder Unbegrün-

dete einer solchen Verwahrung ihr Gutachten eingegeben und der h. Landrat selbst darüber nochmals entschieden haben wird." Dieses Suspensivveto der Landratsminderheit, das einfach zu einer zweiten Lesung geführt hätte, sollte dem Volke von Baselland seine Freiheit und seine Verfassung gegen übereilige Beschlüsse und willkürliche Eingriffe in dessen Rechte für die Zukunft besser, als dies bis anhin geschehen sei, sichern und beschützen[111]). Diente das Vetorecht des Volkes diesem Zwecke wirklich nicht genügend?

2. Die Ausgestaltung.

a. Gegenstand. Die Verfassungen von 1832 und 1838 unterstellen dem Veto die ganze Gesetzgebung, bestimmen aber nicht, was darunter zu verstehen ist. So kommt es, daß sich die erste Vetobewegung gegen einen Erlaß des Landrates richtete, der sich selbst als Verordnung bezeichnet[112]), und es finden sich nirgends Stimmen, welche die Zuständigkeit des Volkes hierin bezweifeln. Von besonderen Landratsbeschlüssen ist in der Verfassung nicht die Rede. Es ist aber deshalb nicht anzunehmen, daß jeder Beschluß als Gesetz aufzufassen sei. Der Landrat hat denn auch neben den Gesetzen besondere Beschlüsse erlassen, die dem Veto nicht unterstellt wurden. Immerhin wurden in den ersten Jahren des Staates die unbedeutendsten Anweisungen des Landrates als Gesetze überschrieben. Aber selbst formell, d. h. in der Formulierung und Bezeichnung ist die landrätliche Praxis anfangs keineswegs einwandfrei. So wurden im Amtsblatte Erlasse als Beschlüsse ausgekündet und gleichwohl mit der Gesetzesformel versehen[113]).

---

[111]) Einen ähnlichen Zweck verfolgte die Bestimmung der Urner Verfassung von 1850 (§ 117, Abs. 2), daß jeder Bürger von der Landsgemeinde Wiedererwägung eines seine Rechte oder Interessen verletzenden Landsgemeindebeschlusses verlangen könne. Gegen Verletzung von Privatrechten durch willkürliche Landsgemeindebeschlüsse konnten früher Gemeinden oder einzelne Landleute in Uri und Gersau sogar bei den Gerichten „Rechtsdarschlag" erheben. Ryffel S. 40.

[112]) Hundeverordnung vom 15. März 1833.

[113]) Wir lesen z. B. unter dem Titel „Publikation eines Beschlusses": Dieser Beschluß soll als Beisatz dem Gesetze einverleibt, sowie nach verfassungsmässiger Frist in Vollziehung gesetzt werden. — Die gewöhnliche Formel lautet etwa: „Dieses Gesetz vom .... soll im Amtsblatte veröffent-

Anderseits bezeichnete man unbedeutende Regelungen wie die Abänderung von Schulreglementen als Gesetze[114]), ohne ihnen die Gesetzesformel beizufügen.

Die Verfassung von 1850 unterstellte dem Volksveto neben den Verträgen auch allgemein verbindliche Beschlüsse, ohne diese näher zu kennzeichnen. Art. 89 der BV von 1874 kennt Bundesbeschlüsse allgemein verbindlicher Natur. Sie sind wohl identisch mit jenen und gehen wahrscheinlich historisch auf sie zurück[115]). Es sind nach Burckhardt solche Beschlüsse, „welche für den einzelnen Bürger verbindliche Rechtssätze aufstellen, also ihrem Inhalte nach Gesetze sind". Von den Gesetzen unterscheiden sie sich daher bloß dem Grade nach[116]).

In der Praxis von 1850—63 kommt nun aber der allgemein verbindliche Beschluß nirgends vor. Sehr oft finden sich dagegen Beschlüsse und Dekrete, welche mit der Gesetzesformel versehen, d. h. dem Veto unterstellt wurden. Welche Gründe dazu führten, ist nicht ersichtlich. Beschlüsse des Landrates mit oder ohne Vetoformel, ebenso landrätliche Dekrete beider Art, ferner Beschlüsse, Dekrete und Verordnungen des Regierungsrates wurden in dieser Zeit erlassen. Erst in den letzten Jahren der Verfassung von 1850 gab man den landrätlichen Erlassen mit Vetoformel, die nicht Gesetze waren, allgemein die Bezeichnung Dekret. Inhaltlich sind es oft Ergänzungen von Gesetzen in finanzieller und organisatorischer Beziehung, also Gesetze untergeordneter Natur. Insofern würde der genannte Begriff des allgemein verbindlichen Beschlusses auf sie zutreffen.

---

licht werden und erhält nach Verfluß der verfassungsmäßigen Frist Kraft". Bezeichnet wurden die Erlasse allgemein nach dem Tage der Beschlußfassung im Landrate.

[114]) „Die Anordnung der Vollziehung dieses Gesetzes ist dem Erziehungsrate übertragen."

[115]) Die Kategorie der allgemein verbindlichen Beschlüsse wurde in Baselland auch in die Verfassung von 1863 hinüber genommen. Von hier kam sie in die Soloth. Verfassung vom 12. XII. 1875. Aus ihren Entwürfen schöpfte der Solothurner Simon Kaiser anläßlich der Revisionsberatungen von 1872 im Nationalrate wahrscheinlich die Anregung zum Vorschlage, das Referendum auch auf Bundesbeschlüsse allgemein verbindlicher Natur auszudehnen. Burckhardt, Komm. 714.

[116]) Ebenda S. 717 ff.

Von den Verträgen unterstellte die Praxis dem Veto sowohl Konkordate mit der Kirche und mit den Kantonen, soweit diese nicht ganz bedeutungslos waren, als auch Uebereinkünfte verwaltungsgeschäftlicher Art mit Privaten.

b. Die Ausübung des Vetorechtes[117]). Von einem eigentlichen Verfahren kann unter der Verfassung von 1832 nicht gesprochen werden. Es wird nur verlangt, daß innert 14 Tagen nach der Publikation eines Gesetzes durch begründete Zuschriften an den Landrat Einspruch erhoben werde. Von verschiedenen einander folgenden Verfahrensabschnitten ist keine Rede. Dies mag auf den ersten Blick als Vorteil für die Vetierenden gedeutet werden. Die künstlichen Erschwerungen, die in andern Kantonen, besonders in St. Gallen, soviel Unwillen hervorriefen, fehlen hier ganz. Dafür treten natürliche Erschwerungen an ihre Stelle. Die Einsprache gegen ein Gesetz muß von den Opponenten nicht nur angeregt, sondern vollständig durchgeführt werden. Bei der politischen Unerfahrenheit des jungen Staates und der geringen Schulbildung war die Sammlung und Zusammenstellung von Eingaben im ganzen Lande herum keine Kleinigkeit, zumal bei dem außerordentlich hohen Vetomehr. Und ebenso schwer war die genaue Feststellung eines gültigen Ergebnisses. In den ersten drei Vetobewegungen, vielfach auch später[118]), ist weder das Aktivbürgerrecht der Vetierenden, noch die Echtheit ihrer Unterschriften von irgend einer Amtsperson bescheinigt. Als 1835 die Vetostimmen gegen das Schulgesetz die nötige Anzahl erreichten, beschloß der Landrat erst hinterher genaue Erwahrung der Vetoeingaben und Zählung sämtlicher Aktivbürger des Landes. Die Unterschriftenbogen wurden deshalb allgemein zur Nachprüfung an die Gemeinden zurückgesandt.

Um solche Umständlichkeiten zu vermeiden, wurde im Sommer 1836 im Landrat der Antrag gestellt und angenommen, „es möchte der Gesetzesrevisionskommission die Entwerfung eines den Gebrauch der Souveränitätsrechte erleichternden Vetoreglementes aufgegeben werden“[119]). „Die Erfahrung der ver-

[117]) Das gesamte Material ist vorbildlich zusammengelegt in den Mappen: Behörden und Beamte D 1, 1—3, Staatsarchiv.

[118]) So beim Freischaarengesetz vom 2. Dezember 1845.

[119]) Anzug vom 12. Juli 1836, Landratsprotokoll: Gesetz betreffend das Verfahren bei Ausübung des Vetostimmrechtes der Bürger.

flossenen ein und einhalb Jahre", so äußerte sich der Antragsteller Dr. E. Frey, zugleich Präsident der Revisionskommission, in seinem Gutachten zum betreffenden Gesetzesentwurfe, „hat gewiß jedermann die Notwendigkeit einleuchten lassen, durch eine bestimmte Norm einesteils der schwerfälligen, die Bürger ermüdenden Gänge einer jedesmaligen Vetoabstimmung abzuhelfen, andernteils aber auch die Herstellung eines Resultates sowohl dem Publikum als der prüfenden Behörde leichter zu machen." Durch die Mitwirkung der Behörden könne der Abstimmung am ehesten eine Art offiziellen, d. h. zuverlässigen Charakters gegeben werden und das mühselige und schwierige Selbstbetreiben des Vetos im Kanton, zumal das Selbsteinsammeln von Stimmen während des ohnehin so kurzen Vetotermins, überflüssig gemacht werden. „Soll nämlich eine der vorzüglichsten Bestimmungen unserer Verfassung ins Leben übergehen, so soll die mit Recht gepriesene Vetoinstitution eine ihrem Geiste entsprechende organische Entwicklung und Wirksamkeit erhalten." Doch diese Hoffnung schlug fehl. In der Landratssitzung vom 13. März 1837 wurde die Beratung des Kommissionalentwurfes auf die lange Bank der Kanzlei geschoben und am 30. Oktober 1838 beschlossen, diesen Gegenstand von der Tagesordnung zu streichen, da er durch § 40 der Verfassung vom 1. August 1838 bereits seine Erledigung gefunden habe[120]). Es dürfte gleichwohl von Interesse sein, diesen Entwurf als ein Zeugnis ehrlicher Politik kurz zu betrachten, da er die Mängel des bisherigen Zustandes aufdeckt und wahrscheinlich auch, ohne Recht geworden zu sein, die spätere Praxis beeinflußt hat.

Nach Erlaß eines Gesetzes sollte nach diesem Entwurf an einer regelmäßigen Gemeindeversammlung angefragt werden, ob jemand auf Ergreifung des Vetos antrage. Wenn dies durch wenigstens drei Bürger geschieht, so sollen frühestens 4, spätestens 8 Tage nachher die Stimmfähigen nach gehöriger Einladung „behufs gemeinschaftlicher Vetoabstimmung" versammelt werden. Wer für das Gesetz ist, braucht jedoch nicht hinzugehen. Spricht sich nach stattgehabter Diskussion die Versammlung für totale oder, was gleich ist, für partielle Verwerfung aus, so hat der Gemeindeschreiber die Gründe der Votanten gedrängt zu protokollieren und darnach eine entsprechende Vetozu-

[120]) Protokolle des Landrates von 1837/38.

schrift zu entwerfen und vorzulesen und „die Genehmigung der Gesamtredaktion zuletzt zu bescheinigen". Sodann wird jeder namentlich aufgerufen, und wer zum Veto stimmt, tritt einzeln an den Tisch vor und setzt seinen Namen unter obige Zuschrift. Auch nachträglich kann bei mehrheitlicher Anwesenheit des Gemeinderates unterzeichnet werden[121]). Am Tage vor Verfluß der verfassungsmäßigen Vetofrist soll die Echtheit und Richtigkeit des gesamten Aktes durch den Gemeindepräsidenten bescheinigt und sofort dem Bezirksverwalter zuhanden des Landratspräsidenten übermacht werden. Dem einzelnen Bürger ist aber die Möglichkeit gegeben, seine Vetostimme beim Bezirksverwalter oder auf der Landeskanzlei unmittelbar abzugeben (sog. Separatvetostimme). Diese Bestimmung ist bemerkenswert für die milde Auffassung, die im Entwurfe zu Tage tritt. Ob er darum keine Gnade fand?

Die Verfassung von 1838 setzte dem wildwuchernden Vetieren insofern eine Schranke, als sie die Abgabe der Vetozuschriften „an offenen Gemeinden" vorschrieb. Auch die Verfassung von 1851 übernahm diese Bestimmung. Ein genaues Vetoverfahren durch ein Ausführungsgesetz wurde jedoch bis 1862 nicht geschaffen[122]).

Nicht in Widerspruch mit der Verfassung stand nach der Praxis die mehrmalige Abhaltung von Vetoversammlungen in der gleichen Ortschaft gegen dieselbe Vorlage, eine Uebung, die nur in Baselland gestattet war. Denn die Vetogemeinden dieses Kantons waren nicht eigentliche Gemeindeversammlungen, zu denen jeder in der Gemeinde wohnende Stimmfähige besonders geboten werden mußte, wie es bei der Behandlung von Gegenständen des Gemeindewesens vorgesehen war. „Die Verfassung will (nur) keine Vetoausübung in der Weise, daß die Vetounterschriften geheim, von Haus zu Haus und Ort zu Ort gesammelt werden, aber auch nicht in förmlich zu ver-

---

[121]) Die nachträgliche Unterzeichnung sollte nach dem Kommissionsgutachten denjenigen offenstehen, welche am Besuche der Vetogemeinde verhindert oder damals noch nicht zur Einsprache entschlossen waren.

[122]) Anläßlich der Vetobewegung gegen das Zollkonkordat von 1847 machte das Justizdepartement den Regierungsrat darauf aufmerksam, daß die Unterschriften vielfach von Haus zu Haus gesammelt würden. Es müsse an die Verfassungsbestimmung erinnert und mit Nichtigkeit gedroht werden.

anstaltenden Gemeindeversammlungen, wo der Beginn von allerlei Zufälligkeiten abhängt und der Einzelne nicht mehr vetieren kann, wenn er einige Minuten zu spät erscheint.“ Mit diesen Worten begründete die Justizdirektion in einer Mitteilung an den Regierungsrat vom 19. Dezember 1861 eine von ihr entworfene Regelung der Vetoausübung. Es geht daraus auch hervor, daß vielerorts die Vorschriften des Gemeindegesetzes für Gemeindeversammlungen auf die „offenen Gemeinden“ angewandt wurden.

Im Vetogesetze vom 20. Januar 1862 wurde endlich ein korrektes, einheitliches Verfahren geschaffen. Bei jedem Erlasse, welcher dem Veto unterlag, sollte jeweilen festgestellt werden, daß er unter Vorbehalt des Vetos Rechtskraft erlange, damit für die Bürger alle Zweifel darüber beseitigt seien. Zu diesem Zwecke hat der Gemeindepräsident, welchem obliegt, das Amtsblatt zu verlesen, überdies die Anwesenden darauf aufmerksam zu machen, daß gegen einen bestimmten, bekanntgemachten Erlaß das Veto ergriffen werden kann. Ein solcher Erlaß gilt als publiziert am 1. Sonntag nach Erscheinen des Amtsblattes, in welchem er enthalten ist. Die 30tägige Frist beginnt unmittelbar am Montag, der dem Publikationssonntag folgt, und läuft mit dem 5. darauf folgenden Sonntag ab. Sobald ein oder mehrere Stimmfähige zu vetieren wünschen, ist der Gemeindepräsident davon in Kenntnis zu setzen (sog. Anmeldung). Dieser hat nun dafür zu sorgen, daß an sämtlichen Sonntagen während der Vetofrist in der gewöhnlichen Gemeindeversammlung im Versammlungslokal gedruckte Vetolisten aufgelegt werden, auf welchen jeder, der vom Veto Gebrauch machen will, sich einzuschreiben und die Gründe der Verwerfung anzugeben hat[123]). Der Gemeinderat der betreffenden Gemeinde hat anwesend zu sein, um die Verhandlung soweit nötig zu leiten und zu überprüfen. Nach Ablauf der Vetofrist hat der Gemeindepräsident die Unterschriftenlisten sofort an den Statthalter zuhanden des Regierungsrates einzusenden.

[123]) Dem Regierungsrate lag es ob, Form und Einrichtung der Vetolisten zu bestimmen und sie nach ihrem Drucke in erforderlicher Anzahl an die Gemeindepräsidenten abzugeben. Die vierseitigen Bogen enthielten die Rubriken: Gemeinde, Tauf- und Geschlechtsname, Beruf der Verwerfenden, Benennung des Erlasses, Gründe der Verwerfung und Datum der Unterzeichnung.

Dieser stellt das Ergebnis fest, teilt es dem Landrate mit und veröffentlicht es im Amtsblatt[124]).

c. **Würdigung.** „Das Veto ist staatsrechtlicher, nicht gemeinderechtlicher Natur." Mit diesen Worten kennzeichnete die Justizdirektion bei der Ausarbeitung des Vetogesetzes von 1862 den Charakter des basellandschaftlichen Volksrechtes in zutreffender Weise und gab damit auch die grundlegende Unterscheidung zur föderalistischen Vetoeinrichtung des Kantons St. Gallen. Die Gemeinde übt nicht den geringsten Einfluß auf die Bildung der Vetostimmen aus. Von einer Vetoinitiative, die eine bestimmte Anzahl von Gemeindebürgern erforderte, ist auch nach dem Gesetze von 1862 keine Rede. Darin unterscheidet sich Baselland von den meisten der übrigen Vetokantone[125]).

Die Gemeinde besorgt rein praktisch die Uebermittlung der Vetostimmen. Der Vetogedanke ist hier trotz allen tatsächlichen Schwierigkeiten am konsequentesten durchgeführt. Das Recht zerfällt nicht nacheinander in ein Vetobegehren und eine Vetoabstimmung, sondern besteht aus der rein einseitigen Einspruchserklärung der Opponenten, welche gleichzeitig Vetoinitiative und Vetoabstimmung ist[126]). Das Vetomehr mußte daher notwendigerweise nach der ganzen Aktivbürgerschaft berechnet werden, ohne daß deswegen eine Gleichstellung von ausdrücklich und stillschweigend Annehmenden hätte erfolgen müssen. Denn es gab nur vetierende und nichtvetierende Bürger.

Im spätern fak. Referendum sind die beiden Haupttypen des Volksvetos, der st. gallische und der baslerische, gleichsam vereinigt. Der Unterschriftensammlung über den ganzen Kanton hin folgt die förmliche Abstimmung in der Gemeinde.

Als einziger Kanton verlangte Baselland ausdrücklich eine Begründung des Einspruchs. Darunter ist jedoch nicht ein langes Gutachten zu verstehen. Neben klaren, knappen Dar-

[124]) Merkwürdigerweise war bis dahin während Jahrzehnten im Amtsblatt nie bestätigt worden, daß ein Gesetz in Rechtskraft erwachsen sei, ja nicht einmal die Verwerfung eines solchen verkündet worden.

[125]) Ausgenommen Wallis.

[126]) Kaiser S. 139 erblickt in der unterschriftlichen Vetoeingabe eine Zensurliste für die regierenden Parteien.

legungen wurden zwar auch weitschweifige Erörterungen abgegeben. Meist aber wird nur ausgesagt, welche Bestimmungen den Grund zur Verwerfung bilden, nicht warum diese verworfen werden[127]). Mindestens dies aber ist notwendig. Das vollständige Fehlen jeder Begründung bewirkte Nichtigkeit. Aus diesem Grunde erklärte der Regierungsrat beim Steuergesetz von 1856 101 Stimmen als ungültig. Bei größeren Abstimmungen wurden von den Agitationskomitees gedruckte und begründete Vetoeingaben verteilt. Dies war zulässig; eine individuelle Begründung wurde nie verlangt. Sie konnte selbst für eine ganze Gemeinde gemeinsam erfolgen.

3. Die Wirkungen.

Unter der Verfassung von 1832 erließ der Landrat, soweit bei der zweifelhaften Formulierung festgestellt werden kann, ungefähr 50 Gesetze, unter derjenigen von 1838 70; und unter der Verfassung von 1850 60; in der Zeit von 1832—63 also 180 Gesetze[128]). Dem Veto unterstellt wurden seit 1850 sodann noch ungefähr 25 Dekrete und Beschlüsse und 4 Konkordate[129]). Die Gesamtzahl der bedingt erlassenen Vorlagen des Landrates beträgt somit ungefähr 210.

Das Veto wurde unter der ersten Verfassung 5 Mal, unter der zweiten ebenfalls 5 Mal, unter der dritten 4 Mal ergriffen, im gesamten 14 Mal, also durchschnittlich gegen jeden 15. Erlaß. Von Erfolg waren diese Bewegungen 4 Mal begleitet. Zwei der Vetosiege kamen unter der kurz dauernden Verfassung von 1832 zustande, welche Zweidrittelsmehrheit verlangte; während unter der Verfassung von 1850 keine einzige Vetobewegung mehr durchdrang[130]). Also eine ähnliche Erscheinung wie in

[127]) Z. B. gegen das Sanitätsgesetz vom 6. XII. 1855 legt ein Bürger von Lausen das Veto ein „namentlich wegen den Strafbestimmungen"; andere „verwerfen das Gesetz in seiner Gesamtheit". In Oltingen heißt es: „Die Gründe sind die, daß die Unterzeichneten mit den Neuerungen des Sanitätsgesetzes nicht zufrieden sind und das alte beibehalten wollen."

[128]) Erlasse, die Gesetzesbestimmungen abänderten, sind als Gesetze zu betrachten, auch wenn die Gesetzesformel vielleicht aus Versehen weggelassen worden ist. Abgesehen von diesem Fall wurde bei der Zählung ausschließlich auf die Gesetzesformel abgestellt.

[129]) Bei 4 weiteren unbedeutenden Konkordaten fehlt die Vetoformel.

[130]) Während der kurzen Geltung des Vetogesetzes von 1862 wurde das Veto nie ergriffen.

St. Gallen! Aeußerlich ist das Ergebnis auch sonst ähnlich dem st. gallischen. Beiderorts bestand das Vetorecht 30 Jahre und konnte gegen rund 200 Erlasse ergriffen werden. Beiderorts führte es 4 Mal zum Erfolg. Die Opposition als solche war jedoch in St. Gallen viel häufiger. 38 Mal wurde hier vetiert, in Baselland bloß 14 Mal. Dies erklärt sich ohne weiteres aus der verschiedenen Zusammensetzung der beiden Kantone; dort konfessionelle Zerrissenheit und völkische Verschiedenheit, hier konfessionelle und geographische Einheit.

In Baselland wurden deshalb hauptsächlich wirtschaftliche und finanzpolitische Erlasse angefochten. Hervorzuheben ist die Verwerfung des am 12. April 1847 zum Gesetz erhobenen Zollkonkordates zwischen den Kantonen Bern, Solothurn, Baselland und Aargau, welches die Gründung eines Zollvereins zwischen den genannten Kantonen bezweckte (sog. Zollvereinigungsvertrag). In der Mitte zwischen wirtschaftlicher und eigentlicher Politik liegt die Verwerfung des Judengesetzes vom 17. November 1851. Allen Juden ohne Ausnahme sollte die Niederlassung im Kanton, sowie die Betreibung eines Handels, Gewerbes oder Berufes untersagt werden und derjenige, welcher einen Juden beschäftigte, einer Buße von Fr. 300 verfallen. Die Einwände, die in den Vetozuschriften gegen diese Bestimmungen erhoben wurden, zeugen vielfach von hoher Gesinnung und echtem Humanitätsgefühl und sind noch heute lesenswert.

Entschlossener Freiheitssinn und Republikanerstolz führte dagegen zu einer leidenschaftlichen Opposition gegen das Freischaarengesetz vom 2. Dezember 1845. „Dadurch wird das Recht des Waffentragens gänzlich verkümmert. Ueberhaupt hat es Bestimmungen, die mit dem Sinn und Geist der Verfassung nicht übereinstimmen[131])". Das Gesetz untersagte das bewaffnete Ueberschreiten der Kantonsgrenzen und verbot zu diesem Zwecke jedes unerlaubte Waffentragen bei Strafe bis zu zwei Jahren Gefängnis. Wir stehen mitten in der Freischarenbewegung. Die Tagsatzung hatte am 20. März 1845 durch einen Mehrheitsbeschluß die Bildung von Freischaren verboten. Gleichwohl zogen solche wenige Wochen später aus Bern, Aargau, Solothurn und Baselland wieder gegen Luzern. Ihr Miß-

[131]) Aus einer Vetozuschrift von Liestal.

erfolg traf bekanntlich die ganze liberale Schweiz. In Ausführung des Tagsatzungsbeschlusses erließ der Landrat auf Antrag des Regierungsrates am 2. Dezember das genannte Gesetz, suspendierte es jedoch am 15. Dezember, da eine große Zahl Landräte in ihrem Proteste dessen rechtsgültige Entstehung in verschiedener Hinsicht bezweifelten. Am 9. März 1846 wurden 4488 Vetounterschriften bekannt gegeben, wodurch das Gesetz als verworfen betrachtet wurde. Die daraufhin durchgeführte Zählung der Aktivbürger ergab aber die Zahl 9360. Auch wenn man wie der Regierungsrat infolge zweifelhafter Aufnahme des Verzeichnisses die Zahl auf 9000 herabsetzte, so war das absolute Mehr nicht erreicht. Das Ergebnis wurde ad acta gelegt. Gleich wie es mit dem Gesetze schon vorher geschehen war[132]). Mittelbar hatte der große Widerstand des Volkes sein Ziel doch erreicht.

Eine Erscheinung aus der Vetozeit ist zum Schluß noch zu erwähnen, die so gut der Oppositionslust wie dem ehrlichen Bestreben nach politischer Schulung des Volkes zugeschrieben werden kann. Im Jahre 1839 gründete Dr. Ad. Barth, Oltingen, einen basellandschaftlichen Vetoverein mit dem Zwecke, die Bürger belehren zu lassen, ob vom Landrate dem Volke vorgelegte Gesetze dem Lande nützlich seien oder nicht, damit sodann das Volk mit Sachkenntnis über dieselben entscheide[133]). Die Stimmberechtigten der Gemeinden sollten zwei Abgeordnete wählen, darauf die Gemeindeabgeordneten der Bezirke sog. Bezirkskomitees. Diese bildeten zusammen ein Kantonalkomitee. Ein Staat im Staate scheint dieser Verein nie geworden zu sein. Spuren seiner Tätigkeit finden sich keine und auch sein Ende ist unbekannt. Von 1839 bis 1845 wurde

[132]) Landratsprotokolle. Siehe dort auch die weitern Versuche des Regierungsrates, das Freischarengesetz in neuer Form durchzusetzen.

[133]) § 1 der im Staatsarchiv aufbewahrten Statuten.

Der Redaktor des Solothurner Blattes polemisierte gegen „solches Politisieren“ und warf dem Komitee vor, es wolle für den ganzen Kanton denken, debattiere dem Landrat nach und fasse Beschlüsse, könne aber keine öffentliche Meinung bilden. Barth machte in seiner Entgegnung in der Basellandschaftlichen Zeitung (No. 7 vom 14. II. 1839) auf die Ungebildetheit des Volkes aufmerksam, was von der Zeit der Zugehörigkeit zur Stadt herrühre. Zweck des Vereins sei die politische Erziehung des Volkes. Auch die Landräte seien meist vollständig ungebildet und jeder Einfall werde zum Gesetz gemacht.

überhaupt nicht vetiert. In der Vetoabstimmung von 1847 gegen das Zollkonkordat ist in den amtlichen Akten von einem Vetokomitee die Rede, welches die Bewegung an die Hand genommen habe und die gedruckten Eingaben mit den Unterschriften dem Landrat übermachte. Ob es mit dem Vetoverein zusammenhing, ist ebensowenig bekannt, wie der rechtliche Charakter dieses halbamtlichen Vetokomitees.

Abstimmungstafel.

Vorlage	Datum des Landratsbeschlusses	Stimmfähige	Verwerfungsmehr ($^2/_3$, bezw. abs. Mehr)	Vetierende
1. Hundeverordnung	15. III. 1833	ca. 7600 laut Aktivbürgerrodel	5067	1022
2. Organisationsgesetz	30. III. 1834	—	—	216
3. Schulgesetz	14. I. 1835	—	—	**5510**
4. Wirtschaftsgesetz	29. XII. 1835	—	—	**5323**
5. Gesetz betr. Einführung einer Handänderungsgebühr	16. V. 1837	—	—	188
6. Gesetz betr. Verbrauchssteuer auf ausländische Weine	9. X. 1838	ca. 8000	4001	2164
7. Besoldungsgesetz der Mitglieder des Regierungsrates	5. X. 1838	—	—	170
8. Freischarengesetz	2. XII. 1845	mindestens 9000	4501	4483
9. Zollkonkordat (Zollvereinigungsvertrag), zum Gesetz erhoben am	12. IV. 1847	—	—	**5220**
10. Steuergesetz	5. II. 1849	9807	4904	**5434**
11. Judengesetz	17. XI. 1851	ca. 9800	4901	3195
12. Steuergesetz	14. VIII. 1856	—	—	387
13. Zweigbahn-Konzession Muttenz-Augst	26. VIII. 1856	—	—	3394
14. Sanitätsgesetz	6. XII. 1856	—	—	1488

4. Die Ersetzung des Vetos durch das obligatorische Referendum.

Die demokratische Bewegung, welche in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Schweiz erfaßte, erreichte ihre ersten Erfolge in Baselland. Ihr Führer war hier Rolle. Den Re-

visionsgeneral nennt ihn eine polemische Flugschrift[134]), welche auf das Entschiedenste für Beibehaltung des durch das neue Vetogesetz erleichterten Vetos eintritt. Die Revision wurde 1862 beschlossen. Im Verfassungsrat beantragte Riggenbach Beibehaltung des Vetos in einer Form, die dem fakultativen Referendum nahe kam[135]). Der Antrag wurde zu Gunsten des obligatorischen Referendums verworfen. „Das Chaos in der Gesetzgebung zeigt die Notwendigkeit meines Vorschlages", stellte Rolle fest. „Das Volk soll regelmäßig, von Rechts wegen, die Erlasse des Landrates überprüfen". Verschiedentlich tauchte auch der Vorschlag der Landsgemeinde wieder auf. Ein bestimmter Antrag wurde jedoch nicht gestellt. Darauf wurde bestimmt: „Alle Gesetze, allgemein verbindlichen Beschlüsse und Verträge sollen nach einer 30tägigen Publikation im Amtsblatte dem Volke in seinen Gemeindeversammlungen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Hiebei entscheidet die Mehrheit der Stimmenden. — Es dürfen jedoch in einem Jahre nicht mehr als zwei solcher Gemeinden (Frühjahr und Spätjahr) zusammengerufen werden." (§ 46, Abs. 2 KV.)

Die Gemeinden können den Nichtbesuch mit Bußen belegen. Ferner können 15,000 Bürger die Initiative auf Abänderung der genannten Gegenstände ergreifen.

Nach erbitterten politischen Kämpfen wurde die Verfassung vom 6. März 1863 am 22. des gleichen Monats mit 4590 gegen 4300 Stimmen vom Volke gutgeheißen. Die Opposition erklärte sich aber nicht für geschlagen, sondern trat nach einem Jahre mit einem neuen Programm auf, welches das Veto in möglichst leichter Form enthielt. „Wenn ein dem Veto unterstellter Erlaß des Landrats auch nicht durch die absolute Mehrheit der sämtlichen Stimmfähigen verworfen worden ist, aber doch über 1000 Bürger in offener Gemeindeversammlung das Veto ergriffen haben, so soll alsdann über diesen Erlaß eine Abstimmung angeordnet werden, dabei die Mehrheit der Stimmenden über

---

[134]) Zur Verfassungsfrage. Der patriotische Verein an das Volk von Baselland 1862.

[135]) Auf ausdrücklichen Wunsch des Antragstellers ins Protokoll des Verfassungsrates aufgenommen, um gegenüber der Nachwelt gerechtfertigt zu sein!

Annahme und Verwerfung entscheiden." Dieser Vorschlag enthält gleichzeitig ein Veto und ein fak. Referendum; wenn jenes nicht Erfolg hat, so gelten die Vetostimmen, in genügender Zahl abgegeben, als Initiantenstimmen für eine Referendumsabstimmung, ähnlich wie beim st. gallischen Vetoreferendum.

Die Revisionsbestrebungen drangen nicht durch. Das Volk hielt an seinem neuerkämpften Rechte fest. Und andere Kantone folgten ihm nach.

---

§ 7. Wallis.

I. Das Veto in der Verfassung vom 30. Januar 1839.

1. Vorgeschichte[136]*).*

Die Kämpfe um die moderne Demokratie entspringen im Wallis der politischen Ungleichheit des obern und untern Landesteiles. Die alte Republik Wallis hatte aus einem Staatenbund der 7 souveränen Zehnten bestanden, welche gemeinsam mit dem Bischof von Sitten den untern Landesteil durch Landvögte regierten. Gemeinsames Organ war der Landrat, über dessen Beschlüsse die Mehrheit der Zehnten durch Abstimmung in den Gemeinden endgültig entschied. Mit dem drohenden Untergang der alten Eidgenossenschaft proklamierten die 7 Zehnten die Rechtsgleichheit der Unterwalliser und verwirklichten den Grundsatz in der Verfassung vom 16. März 1798, die aber bald dahinfiel, weil das Land mit der helvetischen Republik vereinigt wurde. 1802 schuf Napoleon aus dem Wallis die rhodanische Republik und verleibte sie 1810 durch ein Dekret Frankreich ein. Nach dem Zusammenbruch der napoleonischen Herrschaft erstrebten die ehemaligen Privilegierten die Restauration der alten Zustände. Nach aussichtslosen Verfassungsdebatten im Landtag konstituierte sich das Unterwallis vorübergehend getrennt und erst auf Vermittlung der alliierten Großmächte kam vorläufig ein Kompromiß zustande. Am 12. Mai 1815 wurde die neue Verfassung vom Landtage angenommen, der Sanktion der Gemeinde- oder Zehntenräte jedoch nicht unter-

[136]) Vergl. Snell, 2. Bd., S. 832 ff.
Seiler, S. 10 ff.

stellt. Oberwallis wurde in die 7 alten und Unterwallis in 6 Zehnten eingeteilt. Jeder Zehnten hatte vier Stimmen im Landrat, sodaß die 32,000 Oberwalliser gegenüber den 43,000 Unterwallisern bedeutend bevorzugt waren. Zudem erhielt der Bischof ein Zehntenstimmrecht. Die Gesetzgebung unterstand dem Referendum der Zehntenräte.

Die Unzufriedenheit über die Verfassung stieg im Unterwallis von Jahr zu Jahr. Die Regenerationsbewegung faßte 1833 festen Boden, als die Oberwalliser den Eintritt des Kantons in den Sarnerbund verlangten. Dieses Vorhaben, dessen Ausführung durch das energische Auftreten der Unterwalliser Deputierten verhindert wurde, trieb die Opposition zu zielbewußtem Handeln. In einer meisterhaften Denkschrift an den Staatsrat verlangten die westlichen Zehnten Anerkennung der Rechtsgleichheit. Aber der Landrat wies das 1834 erneuerte Begehren als unzeitgemäß ab. Als 1838 eine Verständigung wiederum scheiterte, vertagte sich der Landrat. Es wurde jedoch eine Kommission bestellt, welche die Vorarbeiten für eine Verfassung übernehmen sollte. In ihrer Mitte stellten die Oberwalliser eine Anzahl Bedingungen, ohne deren schriftliche Annahme sie auf die Revision gar nicht eintreten, sondern Trennung des Landes verlangen würden. Der Antrag wurde, da die Vertreter von Sitten mit dem untern Landesteile stimmten, abgelehnt, worauf die Oberwalliser an den weiteren Beratungen nicht mehr teilnahmen. Da vorauszusehen war, daß unter diesen Umständen gegen die fiktive Mehrheit des Landrates, wie sich Snell ausdrückt, nicht aufzukommen war, wurde beschlossen, einen Grundsatz der neuen Verfassung bereits als geltendes Recht anzuwenden und den Landtag, der auf den 14. Januar 1839 einberufen war, bereits nach dem Verhältnisse der Bevölkerung bestellen zu lassen. Die Ueberzeugung, nicht recht, aber gerecht zu handeln, überwand die Achtung vor dem geltenden, als Unrecht empfundenen Recht. Die Abgeordneten der 5 untern Zehnten erschienen im Verhältnis der neuen Vertretung im Landrat. Nach einer vergeblichen Debatte erklärte die Regierung wiederum Vertagung, und die Oberwalliser verließen den Sitzungssaal. Den zurückgebliebenen Unterwalliser Deputierten schlossen sich nach erlangter Zustimmung ihrer Kommittenten diejenigen von Hérens, Sitten und ein Teil von Siders

an. In ihnen waren ⅔ der Bevölkerung vertreten, sie erklärten sich daher als Verfassungsrat und luden die übrigen Zehnten zur Teilnahme ein. Die Behörde des Oberwallis berief sich dagegen auf die alte Verfassungsrevisionsbestimmung, und der Staatsrat forderte von dem Vorort der Eidgenossenschaft Vermittlung, was abgelehnt wurde, weil der Bundesvertrag nicht verletzt sei. Die untern Zehnten forderten in letzter Linie Trennung des Kantons, was von der obersten eidgenössischen Behörde ebenfalls mit aller Entschlossenheit zurückgewiesen wurde.

2. Der Verfassungsrat[137]*).*

a) Wie in den meisten Verfassungsräten dieses dogmenpolitischen Zeitalters entspann sich auch hier vorerst ein Disput über die Regierungsform des Landes. Die Mehrheit machte geltend, daß das Referendum an der repräsentativen Demokratie nichts ändern würde, weil der Rat der Volksvertreter auf jeden Fall die Gesetze ausarbeite und die wichtigsten Attribute der Souveränität handhabe. Aber die Einheit des Volkes, welche der Große Rat verkörpere, solle sich auch in einer unmittelbaren, allen Bürgern in gleicher Weise zustehenden Einwirkung des Volkes auf die Gesetzgebung äußern. Die vorberatende Kommission schlug daher unter dem Titel: „Zusätzliche Verfügungen" in Art. 72 ein „Referendum" in folgender Weise vor:

„Die vom Großen Rat erlassenen Gesetze und Dekrete sind erst 30 Tage nach ihrer Kundgebung vollziehbar.

In der Zwischenzeit kann die Mehrheit der Walliserbürger dieselben verwerfen, wenn sie es für gut erachtet. Zu diesem Behufe kann eine beliebige Zahl (nombre quelconque) von Bürgern sich versammeln, um unter der Leitung des Gemeindepräsidenten ihre Stimme abzugeben".

Der Vorschlag der Kommission wurde verschieden aufgenommen. Der Abgeordnete Gard verlangte mit Bestimmtheit, daß das Volk alle Gesetze ausdrücklich sanktioniere. Ein anderer Redner wünschte diese Sanktion in der Form des früheren Zehntenreferendums mit Ausdehnung auf die Gemeinderäte. Pottier hob die Vorteile der Landsgemeinde dem Re-

[137]) Protokoll der Konstituante und des Großen Rates 1839. — Seiler, S. 68 ff.

ferendum gegenüber hervor. Während der Walliser Bürger ohne Aufklärung und Aussprache seine Stimme abgeben solle, werde das Volk in den Landsgemeinden unmittelbar mit dem Gesetze durch seine Behörden bekannt gemacht. Einige Redner waren jedoch der Ansicht, daß auch nach der vorgeschlagenen Bestimmung der Bürger das Recht habe, beim Gemeindepräsidenten die Einberufung einer allgemeinen Versammlung (assemblée générale) zu verlangen, um sich über ein fragliches Gesetz auszusprechen. Darin bestehe wahrlich eine der schönsten Eigenschaften der Souveränität. Im Gegensatz zu den enthusiastischen Freunden des Volksrechtes befürchtete Le Prand, daß dem Volke die Ausübung des regelmäßigen Referendums bald verleiden könnte, sowohl wegen des Zeitverlustes als wegen der Trockenheit des Stoffes. Es frage sich auch, was geschehen müsse, wenn das Volk ein Budgetgesetz (loi sur le système des finances) verwerfen würde; und er verlange, daß in diesem Falle das Gesetz des letzten Jahres in Kraft bleiben solle. Dieser Vorschlag wurde bekämpft, da man dem Volk ein Mittel lassen müsse, die Regierung zu hindern, wenn sie sich auf aristokratischem Geleise bewegen wolle, und dieses Mittel sei eben in der Verweigerung der Einkünfte gegeben[138]).

Der Abgeordnete Briguet fand jedoch die vorgeschlagene Einrichtung illusorisch. Das Volk versammle sich nur auf den Ruf der Behörden, und es werde seine Beschäftigung nicht verlassen, um seine Opposition gegen ein Gesetz, das von den Behörden erlassen worden sei, zu Protokoll zu geben.

Allen diesen verschieden tönenden Stimmen gegenüber hielt die Petitionskommission an ihrem Vorschlage fest, und die Ratsmehrheit stimmte ihr zu. Das Volk erhalte dadurch genügend Mittel, um sich gegen Gesetze zu sichern, welche das Interesse des Landes verletzen. Als Beispiele wurden St. Gallen und Baselland erwähnt, welche beide den vorgeschlagenen Modus in ihre Verfassungen aufgenommen hätten.

b) Dieses Zitat ist für uns von besonderem Interesse, weil damit auch äußerlich der Beweis geleistet ist: Das sog. Referendum, wie es hier vorliegt, ist ein auf st. gallische Vorstellungen zurückgehendes Volksveto. Wenn auch dieser Ausdruck im Wal-

[138]) Dieser Gedanke erinnert an das Steuerverweigerungsrecht der ständigen Landtage gegenüber dem Landesherrn.

lis den meisten unbekannt blieb und der altbewährte Name Referendum beibehalten wurde, so ist der Vetocharakter dieses Rechtes dennoch offenbar. Der Mehrheit der Aktivbürger steht auf eigene Initiative hin die Befugnis zu, einen Erlaß des Großen Rates zu verwerfen. Das Walliser Veto ist insofern leichter auszuüben als dasjenige anderer Kantone, als weder das Vetobegehren, noch die Vetoabgabe von einer bestimmten Bürgerzahl in der Gemeinde abhängig ist. Eine beliebige Anzahl kann sich zur Stimmabgabe versammeln; das heißt doch nichts anderes, als daß, wie auch aus den zitierten Voten des Verfassungsrates hervorgeht, jeder Bürger die Abhaltung einer nichtzwingenden Vetogemeinde verlangen kann[139]). Daß gerade in der Heimat des föderalistischen Referendums jeder föderalistische Einschlag beim Veto fehlt, ist kein Zufall. Die vollständige Beseitigung dieser alten Berechnungsart war ja das Hauptziel des Unterwallis in dem heißen Kampfe, den es eben ausfocht. Die große Bedeutung des Walliservetorechtes gibt Seiler[140]) mit folgenden Worten wieder: „Mit dem Veto, das in der Januarverfassung Eingang fand, verschwand mit einem Mal das in Anwendung des frühern Referendums geübte Kollektivvotum der Zenden, welches durch die ungleiche Einteilung des Kantons naturgemäß ein privilegiertes Votum der 7 alten Zenden war, und an seine Stelle trat das Individualvotum, das arithmetisch gleichwertige Veto des einzelnen Bürgers. Zum ersten Male wurde die Gesetzgebung im Wallis auf die breitere und gerechtere Basis der Abstimmung und Zählweise nach Köpfen gestellt, die jedem Landesteil den ihm auf Grund seiner Bevölkerungsziffer gebührenden Anteil an der gesetzgeberischen Tätigkeit des Staates einräumte."

c. Als **Gegenstand** des Vetos forderte Pottier in der zweiten Lesung auch die Militärkapitulationen. Anderseits wünschte er nicht alle Dekrete dem Veto zu unterstellen. „Die Dekrete gehören allgemein mehr zur Verwaltung als zur Gesetzgebung. Sie sind oft sehr dringlich und können die Länge des Referendums nicht abwarten. Ein Dekret ist auch oft nur für

---

[139]) Theodor Curti (Reichesberg HWB, Bd. 3, S. 445), findet Abs. 3 des Artikels unklar. Zu bedenken ist jedoch, daß die Verfassung die genaue Festsetzung des Verfahrens einem Gesetz überlassen konnte.

[140]) S. 66.

den Augenblick geschaffen und betrifft immer Spezialfragen, hat daher nicht gleichen Charakter wie ein Gesetz, das sich auf das Ganze des Landes bezieht[141])." Der Redner wies auf die Folgen hin, die eintreten könnten, wenn das Volk über diese Spezialfragen entscheiden würde. Der Artikel wurde daher wie folgt abgeändert:

„Les capitulations militaires, les lois et les décrets de finance ou de naturalisation ne sont exécutoires que 30 jours après leur promulgation."

Die Redaktion dieses Satzes könnte zu dem Mißverständnisse Anlaß geben, als ob sich „de finance ou de naturalisation" auch auf „loi" bezöge, also von den Gesetzen ebenfalls nur diejenigen dem Veto unterständen, welche das Finanz- oder Einbürgerungswesen betreffen. Diese Interpretation muß in der Oeffentlichkeit befürchtet worden sein. Der Präsident des Verfassungsrates machte später darauf aufmerksam, daß das Publikum deswegen unruhig sei. Es wurde die aus den Verhandlungen unzweideutig sich ergebende Auslegung zu Protokoll gegeben und in den Aufruf des Verfassungsrates vom 28. Februar 1839 aufgenommen: „L'art. 72 relatif au référendum du peuple a été interprété dans un sens restrictif qu'il n'était dans l'intention de personne de lui donner. L'assemblée constituante déclare solennellement que toute loi portée par le Grand Conseil devra être soumise au référendum[142])."

3. Die Verfassungsabstimmung und ihre Folgen.

Am 30. Januar hatte der Verfassungsrat den am 16. Januar begonnenen Entwurf fertig gestellt und gab in froher Gewißheit der Güte des Werkes in einem überzeugenden Aufrufe den Mitbürgern Kunde davon[143]). „Dieser gesellschaftliche Akt bringt so erneute Bürgschaften für die heilige Religion und deren Diener, neue Gewähr für die Freiheit des Bürgers und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zuverlässige Sicherung gegen den Mißbrauch der Gewalt und gegen die Einführung unbequemer, die Volkswohlfahrt schädigender Gesetze ...." Die

[141]) Eine Definition des Gesetzes, etwa in diesem Sinne, enthält die Verfassung nicht.

[142]) Staatsarchiv, impr. 1830—39, II, 18, zitiert nach Seiler S. 72.

[143]) Impr. II, 18, 1, 1830—39, zitiert nach Seiler, S. 73.

neue Verfassung wurde als erste des Kantons dem Volke zur Annahme vorgelegt und zwar derart, daß die Mehrheit der einzelnen Stimmberechtigten, nicht der Zehnten, entscheiden sollte. Ein Dekret des Verfassungsrates, ebenfalls vom 30. Januar, bestimmte die Grundsätze, die bei der Abstimmung zu gelten hatten. Die Bürger, die sich des Stimmens enthielten, wurden für Annahme der Verfassung gezählt, gleich wie bei einer Vetoabstimmung. Ausgenommen waren nur die Kranken und Gebrechlichen, die nicht imstande waren, sich zur Versammlung zu begeben. Der Gemeinderat hatte ein Verzeichnis aller in seinem Bezirke befindlichen Stimmfähigen aufzunehmen. Die absolute Mehrheit der Bürger sollte über Annahme oder Verwerfung entscheiden.

Die Abstimmung wurde auf den 17. Februar festgesetzt. Aber im Oberwallis war an eine solche nicht zu denken. Verfassungstext und Proklamation des Verfassungsrates gelangten durch die Vorkehren der dortigen Behörden dem Volke gar nicht zu Gesicht. Infolgedessen wurde nur in denjenigen Zehnten abgestimmt, die im Verfassungsrate vertreten waren. Von den 10,264 Aktivbürgern dieses Landesteils stimmten 9108 für und 1156 gegen die neue Verfassung. Unter jenen hatten 2136 stillschweigend zugestimmt. Dies war nicht die absolute Mehrheit des ganzen Kantons, wie Feddersen irrtümlich behauptet[144]). Nach zuverlässigen Untersuchungen von Staatsarchivar Dr. L. Meyer auf Grund statistischer Erhebungen über die Volkszählung von 1837[145]) zählte der Kanton in dieser Zeit 19,084 Aktivbürger, sodaß das absolute Mehr 9,543 betrug, eine Zahl, die von den Annehmenden nicht erreicht wurde. Der Verfassungsrat erklärte jedoch die Verfassung als angenommen, und die eidgenössischen Kommissäre Baumgartner und Schaller stellten in einer Proklamation an Behörden und Volk des Kantons Wallis fest, der Entwurf einer neuen Verfassung sei „in dem weitaus größten Teile des Kantons zur Abstimmung gekommen“ und das künftige Grundgesetz des Kantons durch die Mehrheit des Walliservolkes gutgeheißen worden[146]). Nichts destoweniger beschlossen die Oberwalliser, auf der alten Verfassung unbedingt

[144]) S. 275 ff.

[145]) Seiler S. 80.

[146]) Seiler S. 81. Dort das Weitere über den Verfassungsstreit.

zu beharren, indem sie die Richtigkeit des Abstimmungsergebnisses in verschiedener Hinsicht bezweifelten und überhaupt gegen das ganze Revisionsverfahren Verwahrung einlegten.

Bevor wir uns den immer leidenschaftlicher werdenden Verfassungskämpfen im nächsten Abschnitt zuwenden, müssen wir selbst entscheiden, ob die Januarverfassung Recht geworden oder bloßer Entwurf geblieben sei. Hiebei kann nicht auf die Rechtmässigkeit der Entstehung abgestellt werden, sondern allein auf die Tatsache der Geltung[147]). Die Durchsetzung der neuen Verfassung war gegenüber der alten ein Rechtsbruch, auch wenn die Revisionsvorschrift, Annahme der Verfassung durch die absolute Mehrheit der Bürger, erfüllt war. Denn diese Bestimmung selbst fußte auf dem Dekretsbeschlusse eines Kollegiums, das seine Befugnisse nicht von der alten Verfassung ableitete. So war die Januarverfassung ohnehin eine staatliche Neuschöpfung und als solche ein Vorgang außerhalb der Rechtsordnung[148]). Um Recht zu werden, bedurfte sie bloß der allgemeinen Anerkennung. Dies ist nach unserem Dafürhalten im Unterwallis zweifellos der Fall gewesen. Der Verfassungsrat erklärte Annahme, und die Bevölkerung, die er vertrat, bewies ebenfalls ihre Zustimmung. Am 4. März wurde dem neuen Rechte gemäß im Unterwallis ein neuer Großrat gewählt, der sich am 20. März in Sitten versammelte und einen Staatsrat wählte, welcher in der Tat bis zur Wahl einer neuen Regierung auf Grund der Augustverfassung die Geschäfte des Landes leitete[149]). Der Restaurationsregierung wurde mitgeteilt, daß ihre Amtsverrichtungen nunmehr beendet seien. Wir können aus diesen Gründen mit Seiler nicht einig gehen, wenn er erklärt, daß die Januarverfassung „trotz der Promulgation durch

[147]) „Alles positive Recht leitet sich aus der Rechtsordnung, d. h. der Verfassung eines bestimmten Staates ab. Die Verfassung selbst aber kann nicht aus einer weitern juristischen Tatsache abgeleitet werden, weil sie selbst die Ordnung ist, die den Staat ausmacht." Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, S. 262, Allg. Staatslehre, S. 265 ff., 755 ff.

[148]) Nach Burckhardt, Komm. S. 7 ff. kann selbst eine Verfassungsrevision auf Grund von Revisionsvorschriften der bestehenden Verfassung nicht mit juristischem Maßstabe gemessen werden. Die Geltung der neuen Verfassung hängt jedenfalls nicht von der Innehaltung der Revisionsvorschriften ab.

[149]) Vergl. Art. 3 und 4 des Beschlusses des Unterwalliser Großrates vom 3. Mai 1839.

den sog. Verfassungsrat eigentlich nie Verfassung gewesen noch geworden" sei. Sicherlich, im Oberwallis ist sie nie Recht geworden. Auch die Augustverfassung wurde dies erst mit Hilfe der Waffengewalt. Die Mehrheit des alten Staatsrates regierte im obern Landesteile weiter, auf Grund der alten Verfassung. Es standen sich somit zwei Verfassungen und zwei Regierungen gegenüber. Ober- und Unterwallis waren tatsächlich getrennt, wenn gleich die Trennung nicht ausgesprochen war. Die Januarverfassung war vom 17. Februar bis 3. August 1839 die Rechtsordnung des Unterwallis. Daß sie nicht in der amtlichen Gesetzessammlung steht, hat nichts zu bedeuten. Mittelbar fand sie dort überdies Aufnahme: In Gestalt des Gesetzes vom 24. Mai 1839 über die Presse, welches der Große Rat in Ansicht des 8. Artikels der Verfassung (vom 30. Januar) erließ, „um den Mißbrauch der Preßfreiheit zu bestrafen und in Aufhebung der Verfügungen des Gesetzes vom 1. Christmonat 1803, welche mit gegenwärtigem Gesetz nicht übereinstimmen[150])."

Von einer Vetobewegung gegen dasselbe ist nichts bekannt. Es fehlten dazu schon die Ausführungsbestimmungen über das Verfahren. Die Interessen von Volk und Behörden waren anderswohin gerichtet. Das endgültige Veto gegen die Vorherrschaft des Oberwallis war noch nicht eingelegt. Die Januarverfassung war nur eine Etappe auf diesem Wege.

II. Das Vetoreferendum in der Verfassung vom 3. August 1839.

1. Entstehung.

a. Die äußere Entwicklung. Am 11. Juli beschloß die Tagsatzung, als alle Vermittlungsversuche fehlgeschlagen hatten, selbst die „Rekonstituierung" des Kantons auf der Grundlage der Rechtsgleichheit. Auf 1000 Einwohner sollte je ein Mitglied des Verfassungsrates gewählt werden, und dessen Entwurf angenommen sein, wenn die absolute Mehrheit der Bür-

[150]) Auch ein Dekret über die Konzession einer Kohlenmine wurde am 24. Mai erlassen, jedoch nicht in die Gesetzessammlung aufgenommen. — Als am 28. Mai 1844 ein neues Preßgesetz erlassen wurde, wurden das Gesetz vom 24. Mai 1839, sowie das teilweise noch in Kraft stehende Gesetz vom 1. Dez. 1803 ausdrücklich aufgehoben.

ger zustimmte. Am 29. Juli traten in Sitten die neuen Verfassungsräte des Unterwallis zusammen, während Oberwallis gegen die Rekonstitutierung Protest einlegte[151]). Eine Kommission arbeitete auf der Grundlage der Januarverfassung einen neuen Entwurf aus, der zu Gunsten des Oberwallis mehrere bedeutende Konzessionen enthielt. Am 3. August wurde er vom Verfassungsrat nach leidenschaftlicher Debatte einstimmig genehmigt und am 25. des gleichen Monats vom Volke mit 8206 gegen 601 Stimmen zum Grundgesetz erklärt[152]). Das Oberwallis hatte wiederum nicht gestimmt und verlangte nun, daß der Kanton getrennt werde. Unter dem Einflusse des durch den Züriputsch konservativ gewordenen Vorortes Zürich beging die Tagsatzung die Inkonsequenz aufs neue vermitteln zu wollen. Der Staatsrat von Unterwallis lehnte ab, die Spannung wuchs, und erst der Waffenkampf brachte am 1. April 1840 die endgültige Entscheidung. Die Niederlage zwang den obern Landesteil, die Augustverfassung anzuerkennen. Die Einheit war wieder hergestellt.

b. Die Verhandlungen des Verfassungsrates[153]). Obschon das Veto der Januarverfassung noch nie angewendet worden war, verlangte die öffentliche Meinung dennoch, daß es verbessert werde, und die politische Klugheit gebot, es dem alten Referendum anzunähern, an welchem das Oberwallis festhielt. Ein Teil der Bevölkerung hatte, wie ein Mitglied des Verfassungsrates feststellte, entschieden seine Mißbilligung ausgedrückt über das bloße Veto der Januarverfassung und einen möglichst ausgedehnten Einfluß des Volkes gefordert. Die Kommission trug diesen Volkswünschen dadurch Rechnung, daß sie vorschlug, für alle Erlasse im Umfange der Januarverfassung das Volk regelmäßig zu Urversammlungen zusammen zu berufen, damit es die Gesetze verwerfen könne.

Diese Erleichterung des Vetos rief jedoch vorab der Opposition der Radikalen. „Un référendum aussi large est l'entrave la plus dangereuse qu'on puisse apporter à l'amélioration des

---

[151]) Von 77 Mitgliedern des Verfassungsrates entfielen 34 auf den obern, 43 auf den untern Landesteil.

[152]) Von einer absoluten Mehrheit der Bürger beider Landesteile konnte noch weniger als in der Februarabstimmung die Rede sein. Merkwürdigerweise übergehen sowohl Snell wie Seiler diese Tatsache vollständig.

[153]) Protokoll der Konstituante und des Großen Rates 1839.

institutions du peuple et à sa prospérité ....“ Auch Dr. Barmann, der Präsident des Rates, bekannte sich als Anhänger des Repräsentativsystems und war überzeugt, daß ein unbeschränktes Referendum damit in Widerspruch stehe. Aber um eine Einigung zu erreichen, trat er für den Kommissionsvorschlag ein und beantragte, um die Ausübung des Referendums möglichst genau und einheitlich zu bestimmen, am dritten Sonntage nach der Publikation eines Gesetzes zu einer vom Gemeinderat festzusetzenden Stunde, die Primarversammlungen zu versammeln. Der Rat einigte sich hierauf auf folgende Fassung (Art. 67, Abschnitt: Zusätzliche Verfügungen):

„Die Gesetze, die Militärkapitulationen und die Dekrete über Finanzwesen und über Erteilung des Kantonsbürgerrechtes, welche vom Großen Rat erlassen werden, sind erst 30 Tage nach ihrer Bekanntmachung vollziehbar. — In der Zwischenzeit kann die Mehrheit der Walliser Bürger dieselben, wenn sie es für gut erachtet, verwerfen.

Zu diesem Behufe soll der Präsident der Gemeinde die Urversammlung auf den dritten, der Bekanntmachung folgenden Sonntag zusammenberufen; er hat das Verbale über die Abstimmung aufzunehmen und dasselbe den Zehnenpräsidenten zuzusenden.“

2. Die Ausgestaltung.

a. Die **Gegenstände**, die dem Veto vorher unterstellt gewesen waren, blieben in der neuen Verfassung dieselben. Nur die Redaktion der frühern Bestimmung wurde etwas geändert, um die mißverständliche Auslegung zu vermeiden, als ob nur Gesetze über das Finanz- und Einbürgerungswesen der Entscheidung des Volkes unterlägen. In der Praxis legte man neben den Gesetzen — Militärkapitulationen wurden unter der Augustverfassung keine abgeschlossen — nicht nur die Finanz- und Einbürgerungsdekrete dem Volke vor, sondern auch andere bedeutsame Großratsbeschlüsse[154]). Die Angelegenheiten, die das Wallis als schweizerischen Kanton betrafen und aus den von dem Bundesvertrag bestimmten Verhältnissen oder Verpflich-

[154]) So das Dekret vom 18. Mai 1840, welches einen Miliz-Inspektor an Stelle der drei Bezirkskommandanten setzte, das Dekret vom 30. Mai 1840, welches das Gesetz über den Loskauf des Strassenunterhalts erklärte u. a.

tungen herrührten, waren dem Einfluß des Volkes ausdrücklich entzogen. (Art. 69 KV.)

Schon im Januar war im Verfassungsrate auf die Folgen aufmerksam gemacht worden, welche aus der Verwerfung eines Finanzgesetzes entstehen könnten, der Antrag jedoch abgelehnt worden, daß in einem solchen Falle das bestehende so lange in Kraft bleiben solle, bis es durch ein anderes ersetzt werde. Ein solches Finanzgesetz bestimmte nämlich grundsätzlich nur für ein oder zwei Jahre die indirekten Steuern und Einnahmen des Kantons. Jetzt wurde der genannte Antrag erneuert und angenommen. (Art. 69.)

b. Das **Verfahren** erfuhr vorerst durch das Dekret vom 25. Juli 1840 und darauf durch das Gesetz vom 27. November gleichen Jahres über die Ausübung des Referendums, eine genaue Regelung. Beide Erlasse enthalten die gleichen Vorschriften, das Gesetz ist nur noch um einige erweitert.

Zur Ausübung des Referendums besteht in jeder Gemeinde eine Urversammlung, welche aus den Gemeindebürgern und den Kantonsbürgern zusammengesetzt ist, die seit 5 Jahren in der Gemeinde wohnhaft sind. In ihre Kompetenz fällt auch die Ernennung der Wahlmänner für den Großen Rat und andere kantonale Behörden, nicht dagegen die Leitung der Gemeindegeschäfte und die Wahl des Gemeinderates, welche lediglich den Gemeindebürgern, dem sog. allgemeinen Rat, übertragen sind (vergl. Art. 48—51 KV.). Trotzdem die Urversammlung in der Verfassung als Teil der sog. Gemeindegewalt aufgeführt ist, sind ihre Kompetenzen, wie wir gesehen haben, rein kantonale.

Am dritten der Bekanntmachung folgenden Sonntag werden, wie die Verfassung vorschreibt, diese Urversammlungen durch den Präsidenten der Gemeinde zusammenberufen, um von den Vorlagen, über die sie sich auszusprechen haben, Kenntnis zu nehmen. Dadurch ist nach unserem Dafürhalten die 30tägige Vetofrist überflüssig geworden, von der die Verfassung noch immer spricht, um den Vetocharakter der Einrichtung zu bezeugen. Ort und Zeit der Primarversammlung läßt der Präsident zum voraus durch Ausrufung anzeigen. Er führt auch den Vorsitz der Versammlung mit Zuzug des Gemeindeschreibers und zweier Stimmensammler. Zusammen bilden diese Beamten

das sog. Schreibamt. Ob die Abstimmung mündlich oder schriftlich erfolgt, ist im Referendumgesetz nicht gesagt. Dagegen bestimmt das Wahlgesetz, ebenfalls vom 27. November 1839, in Art. 35, daß in der Primarversammlung und im allgemeinen Rate die Stimme „bei dem in einem abgelegenen Orte errichteten Schreibamte" mündlich abgegeben werde[155]). Es werden soviel Verbalprozesse verfaßt, als Gesetze oder Dekrete vorgelegt werden. In ihnen ist die Zahl der Verwerfenden angegeben. Falls sich kein Verwerfender einfindet, wird der Verbalprozeß davon Meldung erhalten. Die Gemeindepräsidenten sind bei Strafe gehalten, in der Zeit von 48 Stunden nach dem Zusammentritt der Primarversammlung das Aktenstück den Zehndenpräsidenten zu übersenden. Der Staatsrat macht das Ergebnis öffentlich bekannt und setzt durch einen Beschluß in der Gesetzessammlung die Gesetze in Vollziehung[156]).

c. **Würdigung.** Trotz der Neuregelung liegt dem Gesetzgebungsrechte des Volkes zweifellos noch immer der Vetogedanke zugrunde. Die Abstimmung zielt auf Verwerfung. Nur die Verwerfenden werden gezählt, und es ist demgemäß die absolute Mehrheit der Aktivbürger zur Verwerfung nötig. Dem Charakter des Vetos entspräche es, daß die Einsprache von den Opponenten selbst verlangt würde. Das ist hier nicht der Fall. Das Volksrecht der Augustverfassung ist ein Veto ohne Vetoinitiative. An ihre Stelle ist von verfassungswegen die regelmäßige Einberufung der Bürger zur Abstimmung über einen Erlaß getreten, ein Vorgang, welcher das wichtigste Charakteristikum des obligatorischen Referendums bildet. Wir könnten daher analog die Bezeichnung obligatorisches Veto anwenden, indem die Abstimmung obligatorisch, d. h. regelmäßig zum Zwecke der Verwerfung erfolgt. Nur könnte dieser Ausdruck mißverstanden werden. Die Teilnahme war für die Bürger nicht etwa obligatorisch; war doch ausdrücklich der Fall vor-

[155]) Im Beschlusse vom 13. Dezember 1844 über die Ausübung des Referendums (nach der Verfassungsrevision vom 14. Sept. 1844) wurde ausdrücklich mündliche Stimmabgabe in der genannten Weise vorgesehen.

[156]) Formel: „Der Staatsrat, eingesehen das Ergebnis der Verbalprozesse über die am .... stattgefundene Abstimmung der Primarversammlungen beschließt: Folgende Gesetze treten mit .... in Kraft". Bisweilen ist noch hinzugefügt: „.... in Betracht, daß laut demselben (Verbalprozess) die Gesetze von der Mehrheit der Walliserbürger nicht verworfen wurden".

gesehen, daß sich kein Verwerfender einfinde (Art. 4, Abs. 4, Ref.-Gesetz). — Die Verfassung wollte auch nicht die Verwerfung begünstigen, was widersinnig gewesen wäre, sondern nur die Geltendmachung der Verwerfung erleichtern. „L'art. 72 concernant le référendum", schreibt der Korrespondent des „Echo des Alpes" nach der Umgestaltung des Vetos durch den neuen Verfassungsrat[157]), „a subi un changement important. La presqu'unanimité de l'assemblée considérant que par le mode établi dans la Constitution de 1839 beaucoup de citoyens négligeraient de faire connaître leur opposition, a cru convenable de convoquer les assemblées primaires pour exercer le référendum." Das führte zu der regelmäßigen Prüfung der Erlasse durch das Volk, welche sich von der Referendumsabstimmung nur mehr formell unterschied. Die Bezeichnung „Vetoreferendum" dürfte deshalb die Bedeutung dieses Rechtes am besten wiedergeben[158]). War mit dem eigentlichen Veto ein halber Schritt zur sog. reinen Demokratie getan, so näherte sich ihr das Walliser Vetoreferendum nun noch stärker. Es war eine Konzession an das konservative Oberwallis, welches, wenn es das föderalistische Referendum preisgeben mußte, doch ein möglichst zugängliches Referendum nach moderner Zählweise zur Verteidigung gegen die Neuerungen eines allzu aufgeklärten Parlamentes forderte, ähnlich wie Luzern ein Jahr später das Veto. Als Uebergangsform von dem Veto der Januarverfassung zum oblig. Referendum der Verfassung von 1844 ist deshalb dieses Recht historisch zu begreifen.

3. Die Wirkungen.

Während der kurzen vierjährigen Dauer des Vetoreferendums von 1839—44 wurden in 11 regelmäßigen Abstimmungen von 21 Gesetzen und 12 Dekreten 4 Gesetze verworfen. Unter allem Vorbehalt der besondern politischen Verhältnisse ist diese den andern Vetokantonen gegenüber bedeutende Verwerfungszahl zum Teil sicherlich der leichten Handhabung des Abstimmungsrechtes zuzuschreiben; fielen doch in St. Gallen

[157]) Zitiert nach Seiler S. 120.

[158]) Zu beachten ist, daß sowohl die Einrichtung der Januarverfassung wie der Augustverfassung in Anlehnung an das frühere Recht im Wallis allgemein Referendum genannt wurde.

und Baselland von rund 200 Erlassen in 30 Jahren ebenfalls nur 4, und, wie wir sehen werden, in Luzern von rund 100 Erlassen innert annähernd gleicher Zeit 2 Erlasse.

Es wurde meist über mehrere Vorlagen zusammen abgestimmt und zwar oft erst einige Monate nach der Beschlußfassung im Rate. Die Zahl der Stimmfähigen betrug nach der Volkszählung von 1837 19,084; als absolutes Mehr wurde deshalb allgemein die Zahl 9543 angenommen. Verworfen wurden:

1. Das Gesetz über den Primarunterricht vom 24. November 1840 (9,655 Stimmen).
2. Das Gesetz über die Verteilung der Militärlasten vom 28. November 1840 (9,774 Stimmen).
3. Das Gesetz über die Verteilung der Militärlasten vom 20. März 1842 (10,598 Stimmen).
4. Das Forstgesetz vom 31. Mai 1842 (11,150 Stimmen).

Auch in andern Abstimmungen waren zum Teil hohe Verwerfungszahlen erreicht worden, so beim Referendumsgesetz vom 27. November 1840 (8,099 Stimmen), beim Wahlgesetz gleichen Datums (9,266 Stimmen), beim Gesetz vom 17. November 1840 über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts (6,471 Stimmen) und bei einem Naturalisationsdekret vom 28. November 1840 (6,200 Stimmen). Dieser Umstand war besonders im Anfang der blinden Opposition der verstimmten Oberwalliser gegen die siegreiche Oppositionspartei zuzuschreiben[159]). Die drei ersten der verworfenen Gesetze waren als antikatholisch und religionsgefährdend bekämpft worden, die beiden Militärlastengesetze im besondern deshalb, weil sie die Realimmunität des Klerus antasteten[160]). So bewährte sich in der Tat das Vetoreferendum als wirksames Verteidigungsmittel katholisch-konservativer Politik, und wir glauben der Versicherung von Snell[161]), daß die Liberalen die bestimmte Absicht hatten, bei einer zweiten Revision das Veto aufzuheben und ferner die mittelbaren Wahlen in unmittelbare zu verwandeln, „beides im Einklang mit der Forderung eines wahren Repräsentativstaates", welcher allein den Fortschritt werde bringen können.

[159]) Seiler S. 126.
[160]) Snell S. 846.
[161]) Ebenda S. 850.

4. Die weitere Entwicklung der Volksgesetzgebung.

Es kam anders, als die Liberalen gehofft. Die blutige Contrerevolution der Konservativen im Mai 1844 bedeutete nach den Worten Snells „die Unterdrückung der ganzen liberalen Partei, die Vernichtung ihrer ausgezeichneten Häupter, die Vertilgung aller Wirkungen ihrer Politik“[162]). Im Gesetzgebungsverfahren war die unmittelbare Folge die Umbildung des Vetoreferendums zu einem obligatorischen Referendum. „Die Gesetze, die Militärkapitulationen und die Dekrete über das Finanzwesen und über die Erteilung des Kantonsbürgerrechtes werden vor die Urversammlung gebracht und sind erst dann vollziehbar, wenn selbige von der Mehrheit der Walliser Bürger, die an der Abstimmung teilgenommen haben, genehmigt worden sind.“ So bestimmte Art. 71 der neuen Verfassung[163]), die am 14. September 1844 vom Verfassungsrate beschlossen und am 20. Oktober vom Volke angenommen wurde[164]).

Mit dem Siege der Radikalen im Jahre 1848 wurde das Referendum wieder abgeschafft und der reine Repräsentativstaat hergestellt. (Verfassung vom 10. Januar 1848.) Die Verfassung vom 23. Dezember 1852 brachte dem Volke ein Finanzreferendum. „Jede Abänderung der Grundlage des bestehenden Finanzsystems und jede Erhöhung des Steuerfußes soll dem Volke zur Genehmigung unterlegt werden.“ (Artikel 72.)[165])

Dabei blieb es bis zu Anfang des 20. Jahrhunderts. 1903 reichte die von Dr. Alex. Seiler und Advokat Kluser geführte

---

[162]) Ebenda S. 847. Vergl. im übrigen M. Barmann: „La contrerévolution au Valais, au mois de mai 1844“.

[163]) Ein anderer Vorschlag lautete: „Les lois etc. sont transmis aux Conseils communaux qui soumettront leur préavis motivé sur la sanction de la loi à l'assemblée primaire“.

Verfassungsprotokoll 1844, Staatsarchiv.

[164]) Das absolute Mehr der Bürger, das zur Verfassungsrevision nötig war, wurde mit 306 Stimmen überschritten. Annehmende 9849, Verwerfende 2227, Abwesende 7112.

[165]) 1875 wurde der Gegenstand anders umschrieben: „Jede Schlußnahme des Großen Rates, die eine außerordentliche Ausgabe von 60,000 Fr. oder während drei Jahren je 20,000 Fr., die nicht aus den gewöhnlichen Einnahmen bestritten werden kann, zur Folge hat, muß dem Volke vorgelegt werden“.

demokratische Gruppe vom Oberwallis eine Motion ein, in welcher auch das fak. Gesetzesreferendum gefordert wurde. Die Verfassung vom 8. März 1907 ging noch über diese Anregung hinaus, indem sie dem Volke das obligatorische Gesetzesreferendum und die Gesetzesinitiative einräumte. Dies scheint uns für den uralten Referendumskanton wahrlich das Richtige zu sein!

---

§ 8. Luzern.

Das Veto nach den Verfassungen von 1841, 1848 und 1863.

1. Entstehung und Weiterbildung.

a. **Die Verfassung vom 1. Mai 1841.** In Luzern war die Regeneration von der Stadt ausgegangen. Vornehmlich die einem alten aristokratischen Geschlechte entstammenden Brüder Casimir und Ed. Pfyffer vertraten mit feuriger Begeisterung die liberale Weltanschauung und kämpften für den freien nationalen Katholizismus im Sinne Wessenbergs. Dadurch entfremdete sich aber die Regierungspartei in Luzern noch mehr als in andern Kantonen große Teile der Bevölkerung, und die katholische Volkspartei gewann unter dem wachsenden Einflusse ihres Führers, des Ratherrn Leu von Ebersol, fortwährend an Ausdehnung. Zwei Monate nach dem Züriputsche, im November 1839, brachte Leu im Großen Rate mehrere Vorschläge ein, welche sich einerseits gegen die neue Aristokratie der Advokaten und Beamten richteten, anderseits ausgesprochen ultramontane Forderungen verwirklichen sollten[166]). Der Große Rat wies Leus Anträge mit Entrüstung zurück und schritt zur Tagesordnung über. Aber was auf dem Wege der Gesetzgebung nicht gelang, gelang durch Verfassungsrevision. Die zehn Jahre, während denen die Verfassung unverändert bleiben sollte, gingen dem Ende entgegen.

[166]) Aufhebung des Gesetzes über die Patentierung der Advokaten, Wahl der Lehrer durch die Gemeinde, überhaupt größere Gemeindefreiheit; Rücktritt vom Siebnerkonkordat, Berufung der Jesuiten an die höheren Lehranstalten, Abschluß eines Konkordates mit dem Papste zur Bekämpfung der radikalen Bestrebungen.

Der Große Rat oder 500 Aktivbürger aus wenigstens der Hälfte aller Wahlkreise konnten die Revisionsfrage vor das Volk bringen. Jetzt taten es 11,793 Bürger, und das Volk bejahte sie am 31. Januar 1841 mit 17,551 gegen 1679 Stimmen.

Die Konservativen erhielten die überwältigende Mehrheit im Verfassungsrate und stimmten anstandslos zu den Forderungen Leus. Nur die Berufung der Jesuiten wagte man infolge der Gegnerschaft in weiten konservativen Kreisen selbst nicht zu beschließen.

Zum konservativen Programme gehörte auch die Einführung des Vetos. „Daß dieses Recht aus dem Begriff der Volkssouveränität hervorgehe, bedarf keiner Beleuchtung, daß es aber ein notwendiges Recht sei, lehrte die Erfahrung. Hätte dieses Recht früher bestanden, so hätten keine Badener Artikel, keine Gesetze über das Placet, kein Siebnerkonkordat die Gemüter des Volkes beunruhigt." Dies ist die Begründung, die dem Vetoartikel im Verfassungsentwurfe der Siebzehnerkommission gegeben ist und die Motive unverhüllt zu Tage treten läßt[167]). Gegen Gesetze, Bündnisse, Verträge oder Konkordate sollte das souveräne Volk in den ordentlichen Gemeindeversammlungen innert 50 Tagen von der Bekanntmachung an „Einspruch oder das Veto" einlegen können. Ein Sechstel der Stimmberechtigten einer Gemeinde wäre befugt, das Vetobegehren zu stellen, und der Erlaß des Großen Rates fiele, wenn sich die absolute Mehrheit der stimmfähigen Bürger für Verwerfung ausgesprochen hätte.

Im konservativen Lager erhob sich eine einzige Stimme gegen diese Regelung, jedoch nicht weil sie zu weit gegangen, sondern weil sie zu wenig weit gehe. In einer Eingabe an den Verfassungsrat legte Siegwart-Müller, der erst vor kurzem von den Radikalen abgefallen war, seine Gründe nieder[168]). „Je mehr ich über dieses Recht mich in der Geschichte belehre, je mehr ich die Erfahrungen von Baselland und St. Gallen zu

[167]) Bericht von dem Verfassungsrate des Kantons Luzern am 23. III. 41 zur Vorberatung eines Entwurfes einer Staatsverfassung niedergesetzten Siebzehnerkommission. Luzern 1841.

[168]) Eingabe von C. Siegwart-Müller an den Verfassungsrat. Altdorf, 4. April 1841. Bemerkungen zum Entwurfe der Siebzehnerkommission, Staatsarchiv Luzern: „Verf. 1841".

Rate ziehe, destomehr überzeuge ich mich, daß es ein für die Ruhe und den Frieden des Landes gefährliches Recht ohne wesentlichen Nutzen für die Freiheit ist. Ich will nicht in Erinnerung rufen, welche Gründe das Veto in Rom hervorgebracht hat (sic!), wie namentlich diese Institution ein willkommenes Werkzeug in den Händen wühlerischer Tribunen zur Durchsetzung ihrer eifrigen Pläne geworden ist, wie das Veto zum Untergange der Freiheit wesentlich beigetragen hat. Sie werden nicht übersehen, daß solche Tribunen, wenn auch nicht mit verfassungsmäßigem, amtlichem Charakter, auch im Kanton Luzern erstehen können, welche ebenso geeignet als gesinnt sein dürften, jeden etwas kritischen Moment zu benutzen, um wenigstens in einem Teil des Kantons Vetogemeinden zustande zu bringen und eine Spannung im ganzen Kanton dadurch zu erregen."

Siegwart erinnerte an die stürmischen Auftritte in Baselland und an die Schwierigkeit der Ausübung des Vetorechtes in St. Gallen, wo ein Volk von 200,000 Einwohnern in mehr als 100 Gemeinden zerstreut, nicht leicht in seiner Gesamtheit, aus freiem Triebe, gegen den Willen seiner Behörden sich zu Vetogemeinden herbeilasse. Das Luzerner Volk solle daher ein einfacheres, geregelteres und wirksameres Mittel erhalten, um unvolkstümliche, Freiheit, Recht und Glauben gefährdende Gesetze zu verhüten, nämlich die regelmäßige Volksabstimmung in den Gemeinden. Und zwar möge man diese ordentlicherweise am 1. Sonntage im Mai abhalten, weil dies die Vorfahren schon so gehalten hätten. Das Referendum sei der beste Damm gegen eine zentralisierte Staatsgewalt und Beamtenherrschaft, welche die Juristen durch unzählige Gesetze aufzurichten strebten. Denn das Studium des römischen Rechtes, dieser Völkerfessel, sei schon weit im Lande verbreitet. Welcher Gefahr damit das Schweizervolk entgegengehe, zeige die Geschichte anderer germanischer Völkerstämme.

Trotz diesen scharfsinnigen Ausführungen entschied sich der Verfassungsrat für den Kommissionsvorschlag mit dem Zusatze, daß dem Veto auch die Einführung neuer Korporationen unterstellt sein solle[169]). Damit lehnte der Rat zugleich den

[169]) „Verhandlungen des Verfassungsrates 1841, in der Luzerner und Schweizer Bundeszeitung abgedruckt." Ein schriftliches Protokoll der Verhandlungen besitzt das Staatsarchiv in Luzern nicht.

Vorschlag ab, welchen eine Anzahl Bürger aus dem Wahlkreise Münster in ihrem selbstausgearbeiteten Verfassungsentwurfe betreffend Ausgestaltung des Vetos gemacht hatten. Innert drei Monaten vom Tage der Bekanntmachung eines Gesetzes an sollte auf der Gemeindekanzlei über dessen Annahme oder Verwerfung ein Verzeichnis offen liegen, in welches jeder Bürger seinen Namen aufzuschreiben oder eintragen zu lassen befugt gewesen wäre. Zur Verwerfung wurde absolute Mehrheit der Bürger verlangt.

Nach der Schlußabstimmung, in der die neue Verfassung mit 89 gegen 8 Stimmen angenommen wurde, gab die liberale Minderheit, darunter Dr. Cas. Pfyffer, eine Erklärung zu Protokoll, durch welche gegen eine große Anzahl Bestimmungen, u. a. gegen das Veto und die Verfassungsinitiative, Verwahrung eingelegt wurde, weil weder ein Veto noch ein Referendum der repräsentativen Staatsform entspreche. Die Tatsachen schritten jedoch über die Grundsätze hinweg. Von 23,694 Stimmfähigen, von denen 741 als entschuldigt abwesend bei der Berechnung des absoluten Mehrs nicht in Betracht fielen, erklärten sich am 1. Mai 1841 16,718 für die neue Verfassung; 1213 verwarfen sie ausdrücklich, 5019 stillschweigend, wie das Amtsblatt meldet[170]). Die neue Regierung beeilte sich, das Werk dem Papste zum Zeichen der Rückkehr zur kirchlichen Oberherrlichkeit zu Füßen zu legen. Anläßlich der Gewährleistung der Verfassung durch die Tagsatzung sah sich die Gesandtschaft von Baselland veranlaßt, in einer besondern Erklärung das demokratische Veto und die dem Volke vorbehaltene Revisionsfreiheit als Vorzüge dieser Verfassung zu bezeichnen[171]).

b. Die Verfassungsrevision vom 13. Februar 1848 und 29. März 1863. Mit der Niederwerfung des Sonderbundes im Jahre 1847 kamen in den meisten Kantonen, welche ihm angehört hatten, die Liberalen zur Staatsherrschaft. Allenthalben wurden die Bestimmungen, welche der katholischen Kirche einen zu großen Einfluß einräumten, beseitigt und meist auch die

[170]) Diese Fiktion wurde aus der in den meisten damaligen Verfassungen stehenden Bestimmung gefolgert, daß für Bejahung der Verfassungsrevision absolutes Mehr der Bürger notwendig sei.

[171]) Stüssi, S. 63.

Volksrechte vermindert, um das System zu festigen[172]). Auch im Kanton Luzern nahmen im Großen Rate eine Anzahl Mitglieder aus diesem Grunde den Kampf gegen das Veto auf. Doch setzte sich Dr. Robert Steiger für das Volksrecht ein, ebenso sein sonstiger Widerpart, Schultheiß Kopp, das Haupt der gemäßigten Liberalen. Schließlich wurde es mit 72 gegen 40 Stimmen beibehalten[173]) und nur um die organisatorische Bestimmung erweitert, daß eine Vetoabstimmung an ein und demselben, vom Regierungsrat zwischen dem 40. und 50. nach Bekanntmachung des Erlasses festgesetzten Tage stattfinden müsse (§ 36 der am 13. Februar 1848 partiell revidierten Kantonsverfassung)[174]).

Eine bedeutende Umänderung erfuhr das Veto erst 1863. Im September 1862 stellte Ph. A. v. Segesser im Großen Rate das Begehren nach Totalrevision, welche u. a. das obligatorische Referendum, auch über Steuerdekrete und Staatsanleihen, bringen sollte. Als der Große Rat nicht darauf eintrat, wurde eine Volksinitiative eingeleitet. Zu den „Totalisten" gehörten die Mehrzahl der Konservativen und eine liberale Minderheit, größtenteils aus der Gegend von Willisau stammend, mit Dr. Kneubühler an der Spitze. Die radikale Regierungspartei, in Verbindung mit einer konservativen Minderheit, der sog. Mittelpartei Jost Webers, parierte mit der Forderung nach Partialrevision („Partialisten"). In der Abstimmung vom 31. Oktober sprachen sich von 29,535 Stimmberechtigten 12,330 für das Anliegen der Totalisten aus. Das nötige absolute Mehr war somit nicht erreicht[175]).

---

[172]) Blumer-Morel I, S. 121. — Man denke vor allem an das Wallis.

[173]) 25 Großräte verwahrten sich zu Protokoll gegen alle Folgen, die das Veto haben könne.

[174]) Von einer Erschwerung des Vetos (vgl. K. Müller, S. 128) kann m. E. deswegen nicht gesprochen werden. — Da nur das absolute Mehr der Stimmenden zur Partialrevision nötig war, war die Verfassung mit 12,436 Ja gegen 5334 Nein bei einer Aktivbürgerzahl von 26,862 Stimmen angenommen.

[175]) Das Revisionsverfahren, über dessen Seltsamkeit sich v. Segesser wundert (S. 212), ist ganz ähnlich dem Vetoverfahren und nur daher zu erklären. 1/6 der Bürger einer Gemeinde hat das Begehren um Abhaltung einer „Revisionsgemeinde" zu stellen. Nur diejenigen Gemeinden, in denen dies geschehen, stimmen am letzten Tage des Weinmonats über die Frage einer Verfassungsrevision ab. Zur Bejahung ist die absolute Mehrheit aller Stimmberechtigten des Kantons notwendig. Eine genaue Darstellung der ganzen Revisionsbewegung in: Segesser, S. 190—272.

Beim Großen Rate liefen darauf eine Menge von Eingaben auf Abänderung oder Abschaffung des Vetos ein. Auf das Verlangen einer gewissen Anzahl von Aktivbürgern soll eine allgemeine Volksabstimmung über einen Erlaß des Großen Rates stattfinden. Ein Teil wollte dabei nur die Anwesenden entscheiden lassen, ein anderer bloß die aus wichtigen Gründen Abwesenden nicht in Berechnung ziehen. Von andern wurde das oblig. Referendum und die Volksinitiative auf Aufhebung eines Gesetzes gefordert.

Den Bericht der Fünfzehnerkommission an den Großen Rat erstattete Cas. P f y f f e r. Eine Meinungsverschiedenheit zeigte sich in der Kommission betreffend Zählung oder Nichtzählung der Abwesenden bei Verfassungsrevisionen und Gesetzesabstimmungen. Hier komme es darauf an, ob das Veto oder Referendum gelten solle. Bei diesem müsse jedes Gesetz dem Volke ausdrücklich zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Daher entscheide die Anzahl der Stimmenden. Anders beim Veto, für welches sich die Kommission und in der Folge auch der Große Rat entschied: Wenn binnen 30 Tagen von der Bekanntmachung eines Gesetzes oder Staatsvertrages an 5000 Stimmfähige durch amtlich beglaubigte Unterschriften bei dem Regierungsrate das Gesuch um eine Volksabstimmung stellen, so hat der Regierungsrat innert 20 weiteren Tagen eine auf ein und denselben Tag festgesetzte Abstimmung für Annahme oder Verwerfung in allen Gemeinden anzuordnen. Zur Verwerfung bedarf es der absoluten Mehrheit der Stimmfähigen, abzüglich der wegen Krankheit entschuldigten Bürger (§ 39—42 KV.). Ebenso kann nur die Mehrheit der Aktivbürger die Revision der Verfassung beschliessen, dagegen die Mehrheit der Stimmenden einen Verfassungsentwurf annehmen.

Am 29. März wurden die neuen Bestimmungen mit 13,448 gegen 464 Stimmen vom Volke anerkannt.

2. Ausgestaltung.

Das luzernische Veto von 1 8 4 1 — 6 3 beruht auf den §§ 35 bis 38 der Verfassung vom 1. Mai 1841 mit den Abänderungen vom 13. Februar 1848; dem Gesetz über die Ausübung des Vetos vom 5. Brachmonat 1841, der Verordnung über Anwendung des Vetos vom 2. November 1844 und dem an Stelle der

beiden letztgenannten Erlasse tretenden Organisationsgesetze vom 6. Jänner 1853, in Kraft seit dem 20. März genannten Jahres (2. Abschnitt: Ausübung des Vetos §§ 41—53). Materiell bedeutet das OG. im allgemeinen keine Neuregelung, sondern nur eine Zusammenfassung der in Vetogesetz und -Verordnung aufgestellten Vorschriften. Wir halten uns in der Darstellung an die ursprünglichen Rechtssätze und erwähnen spätere Abweichungen besonders.

Für die Zeit von 1863—69 sind maßgebend die §§ 39 bis 42 der am 29. März 1863 revidierten Verfassung und des OG. vom 7. Brachmonat 1866; ferner bis zu dessen Erlaß das alte OG., soweit es mit der Verfassung nicht in Widerspruch stand.

a. Gegenstand. Die Verfassung von 1841 unterstellt dem Veto Gesetze, Bündnisse, Verträge, Konkordate und Großratsbeschlüsse über Einführung neuer Korporationen. Der unmittelbare Einfluß des Volkes erstreckt sich also ebenso sehr auf die äußere, wie auf die innere Politik. Bündnisse wurden vielleicht im Hinblick auf das Siebnerkonkordat besonders erwähnt, jedenfalls ist diese Bestimmung ein typischer Ausdruck des starken Staatsbewußtseins, welches der damaligen äußern Politik des Kantons zu Grunde lag und schließlich zum Abschluß des Sonderbundes führte. Dieser selbst wurde trotz dem unzweideutigen Willen der Verfassung dem Veto nicht unterstellt, sondern nur durch eine Proklamation dem Volke bekannt gegeben.

Das Souveränitätsgefühl des luzernischen Staates äußerte sich auch in der Verfassungsvorschrift, jegliche Veränderung des schweizerischen Bundesvertrages nicht dem Veto, sondern dem ausdrücklichen Referendum des Volkes zu unterstellen. Denn, so bemerkt die Verfassungskommission von 1841, da der Kanton Luzern ein souveränes Bundesglied der Eidgenossenschaft sei, so müsse auch vom Volke als Souverän die unmittelbare Genehmigung möglicher Abänderungen des Vertrages eingeholt werden, damit es diese aus dem Gesichtspunkte seines eigenen wohlverstandenen Interesses frei beurteilen könne.

1863 wurde die Einführung neuer Korporationen dem Vetospruche des Volkes entzogen und der Umfang des Volksrechtes in der Formel „Gesetze und Staatsverträge“ zusammengefaßt;

unter diesen sind, wie die Praxis beweist, auch die Konkordate zu verstehen.

b) Das Verfahren in der Zeit von 1841—63. Sobald der Große Rat einen dem Veto unterliegenden Erlaß beschlossen hat, beauftragt er den Regierungsrat mit dessen Bekanntmachung. Diese erfolgt im Amtsblatte und durch Anschlag an dem hiezu bestimmten Orte[176]). Ueberdies wird am Sonntag nach der Einrückung in das Amtsblatt in der Kirche dem Volke verkündet, daß ein dem Veto unterstehender Erlaß auf der Gemeinderatskanzlei zu jedermanns Einsicht aufgelegt sei. Dieser Sonntag gilt als Bekanntmachungstag. Von nun an kann nämlich innerhalb 50 Tagen das Einspruchsrecht folgendermaßen geltend gemacht werden: Bis zum 46. Tage, seit 1853 bis zum 35. Tage kann jeder in der Gemeinde wohnende, politisch stimmfähige Bürger beim Präsidenten des Gemeinderates einzeln oder mit andern vereint, mündlich oder schriftlich das Begehren um Abhaltung einer Vetogemeinde stellen, was in einem Namensverzeichnis bemerkt wird.

Wenn der 6. Teil der stimmfähigen Gemeindeeinwohner sich für ein solches Begehren vereinigt hat, so macht der Präsident hievon dem Gemeinderate Anzeige, welcher bis spätestens auf den 50. Tag der Bekanntmachung die Gemeinde versammeln muß. Trifft ein Sonntag nach Einlangung des Vetobegehrens durch die genügende Anzahl Bürger und vor dem 7. und 14. Tage nach der Bekanntmachung ein, so wird Tag und Gegenstand der Versammlung in der Kirche öffentlich ausgekündigt. Andernfalls muß diese der Gemeinderat von Haus zu Haus ansagen lassen.

Seit der Verfassungsänderung von 1848 setzt der Regierungsrat eine allfällige Vetoabstimmung zwischen dem 40. und 50. Tage nach der Bekanntmachung an. Wie die Gesetze aus-

[176]) Formel: Schultheiß und Regierungsrat des Kantons Luzern: In Vollziehung des vom Großen Rate in seiner Sitzung vom .... erlassenen Gesetzes; verordnen: Vorstehendes Gesetz soll ins Kantonsblatt aufgenommen, an den gewohnten öffentlichen Orten angeschlagen und Sonntags ...., in Vollziehung der verfassungsmäßigen Vorschrift dem Volke in allen Pfarrkirchen angezeigt werden, daß dieses Gesetz auf den Gemeinderatskanzleien zu jedermanns Einsicht niedergelegt sei. — Seit 1848 wird ferner der Tag bezeichnet, an dem, falls das Veto ergriffen wird, die Vetogemeinde abzuhalten ist.

drücklich bestimmen, ist die Teilnahme an der Versammlung frei. Nach der Wahl der Stimmenzähler und Schreiber wird vorerst über die Verlesung des Erlasses abgestimmt. Nachdem die Vorlage besprochen worden ist, „setzt der Präsident die Frage über Verwerfung des Erlasses in Abstimmung“ (§ 7 Vetogesetz). Nach dem OG. von 1853 ist sie in der Regel geheim, kann jedoch durch Beschluß von zwei Dritteln der Anwesenden offen abgehalten werden. Bei der geheimen Abstimmung ist auf dem einen Stimmzettel das Wort „Verwerfung“ gedruckt, der andere ist bloß gestempelt. Damit soll ein Unterschied zwischen ausdrücklich und stillschweigend Zustimmenden vermieden werden. Bei der offenen Abstimmung tritt die korrekte Auffassung zu Tage. Nur die für Verwerfung gefallenen Stimmen werden gezählt.

Das Ergebnis wird sogleich der Versammlung mitgeteilt und dann eine Verhandlungsurkunde abgefaßt[177]), welche am Tage nach der Abstimmung vom Gemeinderate dem Amtsstatthalter übermittelt wird. Dieser verfertigt und beglaubigt eine Uebersicht des Ergebnisses des ganzen Amtes und sendet sie zusammen mit den Gemeindeurkunden spätestens am 58. Tage nach Bekanntmachung dem Regierungsrate ein. Innert derselben Frist ist gegebenenfalls auch mitzuteilen, daß das Veto nirgends im Amte ergriffen worden sei. Hat sich nicht die absolute Mehrheit der Stimmfähigen für Verwerfung ausgesprochen, so wird der Erlaß des Großen Rates in die Gesetzessammlung aufgenommen und bekannt gemacht[178]), und er tritt

[177]) „Vetogemeinde: den .... Brachmonat 184. versammelte sich auf Begehren von .... Bürgern die Gemeinde NN. im Amte NN. in gesetzlicher Weise zur Ausübung des Einspruchsrechtes (Veto) gegen das vom Großen Rate am .... Mai 184. erlassene Gesetz über.... Bei dieser Versammlung haben .... (Angabe der Zahl in Buchstaben) Stimmen von der Gesamtzahl von .... (Angabe der Zahl in Buchstaben) der in der Gemeinde wohnenden nach § 26 der Staatsverfassung politisch stimmfähigen Kantonsbürger das benannte Gesetz verworfen.

Gegeben .... den .... Brachmonat 184.

Der Gemeinderatspräsident,
Die Stimmenzähler und Schreiber.

[178]) „Schultheiß und Regierungsrat des Kantons Luzern: Nach genommener Kenntnis von den Berichten der 5 Amtsstatthalter in Betreff des unterm .... fließenden Jahres vom Großen Rate erlassenen, dem Veto unterlegten Gesetzes über ...., gegen welches in keiner Gemeinde von dem Veto

mit dem Tage dieser Bekanntmachung in Kraft[179]). Ist das Vetomehr dagegen erreicht, so ist der Regierungsrat gehalten, sofort den Großen Rat zu versammeln. „Der Große Rat, nachdem er die Richtigkeit des ihm von dem Regierungsrate vorgelegten Ergebnisses der Abstimmung erwahret, hat sodann den Willen des souveränen Volkes anzuerkennen, das vom .... erlassene Gesetz, Bündnis usw. als aufgehoben zu erklären und dieses durch Beschluß öffentlich bekannt zu machen." (§ 36, Abs. 2, KV.)

c. Das abgeänderte Verfahren in der Zeit von 1863—69. Binnen 30 Tagen seit Bekanntmachung eines Gesetzes oder Staatsvertrages kann beim Regierungsrate die Volksabstimmung von 5000 Stimmfähigen verlangt werden. Innert 20 weitern Tagen ordnet der Regierungsrat die für den ganzen Kanton auf ein und denselben Tag festgesetzte Abstimmung an. Die Gemeinderäte haben darauf die Abstimmung vorzubereiten, d. h. die Stimmregister zu bereinigen und diese den Stimmberechtigten, gleich wie bei Wahlen und Verfassungsabstimmungen, 14 Tage vor der Abstimmung zur Einsicht vorzulegen. Die Abstimmung ist geheim; jeder wird mit Namen aufgerufen und erhält, falls er anwesend ist, zwei Stimmzettel in die Hand; auf dem einen steht das Wort „Verwerfung", auf dem andern das Wort „Annahme". Jeder Stimmfähige legt hierauf denjenigen Stimmzettel, der seine Willensmeinung ausdrückt, in die im Bureau bereitstehende Schachtel; den andern behält er bei sich oder vernichtet ihn. Der Präsident scheidet nachher unter Aufsicht und Mitwirkung der Stimmenzähler die mit dem Worte „Verwerfung" bezeichneten Stimmen von den andern aus und entläßt die Versammlung nach Mitteilung des Ergebnisses. Die Urkunde ist ähnlich wie früher abgefaßt; doch sind die wegen Krankheit oder Abwesenheit durch ärztliches Zeugnis entschuldigt Abwesenden von der Zahl der Stimmberechtigten abge-

Gebrauch gemacht worden ist, bezw. da sich die absolute Mehrheit der stimmfähigen Bürger nicht für Verwerfung ausgesprochen hat; haben, mit Hinsicht auf § 38 der Staatsverfassung und das Gesetz über die Ausübung des Veto vom 2. August 1841 beschlossen: Das vorerwähnte Gesetz ist in die Gesetzesammlung aufzunehmen, öffentlich bekannt zu machen und tritt mit dem Tage der Bekanntmachung, also .... in Kraft.

[179]) Die Erlasse sind anfangs nach dem Bekanntmachungstage bezeichnet, später nach dem Tage des Großratsbeschlusses.

zogen. Die Urkunde geht auf dem schnellsten Wege zum Amtsstatthalter und von hier auf das Polizeidepartement zuhanden des Regierungsrates. Die darauf folgenden Maßnahmen sind dieselben wie früher.

Wenn Beschwerden gegen eine Vetogemeinde — so lautet noch immer ihr Name — geltend zu machen sind, so sollen sie binnen 5 Tagen dem Regierungsrate eingereicht werden. Im Falle von Unordnung findet Kassation statt; der Regierungsrat ordnet eine neue Abstimmung an; er ist befugt, möglicherweise einen Regierungsabgeordneten zur Leitung der Versammlung abzusenden.

d. **Würdigung.** Das luzernische Einspruchsrecht von 1841 lehnt sich in den Grundzügen an das st. gallische an, ist jedoch etwas einfacher ausgestaltet. Das Vetobegehren kommt ebenfalls durch Initiative einer bestimmten Anzahl Aktivbürger einer Gemeinde zustande. Beträgt diese Zahl nicht einen Sechstel derselben, so bleibt die Anregung gleicherweise wirkungslos, und die Initianten gelten wie die übrigen Gemeindebürger mittelbar als Zustimmende. Kommt jedoch die Vetogemeinde zustande, so bedürfen die Vetostimmen nicht wie in St. Gallen der Mehrheit der Vetogemeinde, um im kantonalen Ergebnis als solche verwertet zu werden.

Die Initiativfrist ist anfangs ziemlich lang. Das OG. von 1853 setzt sie jedoch von 46 auf 35 Tage und die Verfassung von 1863 auf 30 Tage herab. Ebenfalls befristet ist der folgende Teil des Verfahrens. Anfangs zwischen dem 46. und 50., seit 1848 zwischen dem 40. und 50. Tage muß die Vetogemeinde abgehalten werden. Unter der ersten Verfassung richtet sich diese Vorschrift an den Gemeinderat, nachher zudem noch an den Regierungsrat, welcher für den ganzen Kanton den Zeitpunkt allgemein festzusetzen verpflichtet ist.

Die Vetoabstimmung selbst ist so negativ als möglich gehalten. Bezeichnend ist auch das der Verwerfung eines Erlasses folgende Schlußverfahren im Großen Rate. Dieser hat nicht nur das Ergebnis nachzuprüfen und festzustellen, daß das Gesetz vom Volke verworfen worden sei, sondern es durch einen Beschluß in aller Form aufzuheben. Der Große Rat allein ist nach dieser Auffassung Gesetzgeber. Seine Erlasse sind nicht blosse Entwürfe, sondern fertige Gesetze, die

von der gleichen Behörde, von der sie erlassen, wieder aufgehoben werden müssen. Das Volk hat nur die verfassungsmäßige Befugnis, die Aufhebung zu verlangen.

Die Verfassungsänderung von 1863 machte aus dem Veto eine Art Vetoreferendum. Die Initiative wurde von den Gemeinden losgelöst und auf kantonalen Boden gestellt, gleich wie bei einem fak. Referendum. Auch inhaltlich nähert sich die Initiative dem Referendumsbegehren, ist sie doch nicht mehr gerichtet auf Verwerfung des Erlasses, sondern auf Anordnung einer richtigen Volksabstimmung. In Wirklichkeit ist diese dennoch eine einseitige Vetoabstimmung. Bis 1866 fand sie in der alten Weise statt, die das OG. von 1853 für die Vetogemeinden vorschrieb und auch, nachdem dieses durch ein neues ersetzt war, blieb zwar nicht die Stimmabgabe, wohl aber die Stimmenermittlung eine einseitige. Die Verfassung verlangte zur Verwerfung noch immer absolute Mehrheit der Stimmberechtigten[180]).

3. Die Wirkungen.

Mehr als in den Abstimmungen anderer Kantone spiegeln sich in den luzernischen Vetobewegungen des 1. Jahrzehntes die Kämpfe wieder, welche auf die Geschicke der ganzen Schweiz von Einfluß gewesen sind und deshalb mehr oder weniger eidgenössische Geschichte bedeuten. Es rechtfertigt sich aus diesem Grunde, auf die Vetoabstimmungen dieser Periode etwas näher einzugehen.

In dem Vororte der katholischen Kantone mußten die gegensätzlichen Tendenzen jener Zeit, Liberalismus und Klerikalismus, besonders scharf aufeinanderstoßen. Je mehr die Regenerationsregierung die freisinnigen Grundsätze auf kirchlichem Gebiete hatte verwirklichen wollen, umso rücksichtsloser versuchte die andere Partei, nachdem sie zur Herrschaft gelangt war, ihre Bestrebungen durchzusetzen und zu sichern; und wurde dadurch umsomehr wiederum Gegenstand der erbitterten Befehdung.

---

[180]) Auch die Abstimmungsurkunde stellte fest, daß sich die Gemeinde zur Ausübung des Einspruchsrechtes versammelt habe. — Da Urnenabstimmung gefordert wurde, bildet diese Art Vetogemeinde den Uebergang vom Versammlungs- zum reinen Urnensystem.

Um die leidenschaftliche Opposition zum Schweigen zu bringen, beschloß der Große Rat am 18. Februar 1842 in Abänderung und Verschärfung des Preßgesetzes von 1832 ein Gesetz gegen den Mißbrauch der freien Meinungsäußerung[181]). Es wurde zum ersten Male das Veto dagegen ergriffen, doch überschritt die Zahl der Vetostimmen nur das erste Tausend.

Schon nach einem Jahre, am 8. März 1843, ersetzte der Große Rat das Gesetz betreffend die freie Meinungsäußerung durch ein noch schärferes Gesetz gleichen Namens, in welchem gegen die „Höhnung der gesetzlichen Ordnung", der Sittlichkeit und der Religion, Gefängnis und Arbeitshaus bis zu 100 Tagen vorgesehen waren. Zum ersten Male erhob sich nun im Kanton Luzern ein Vetosturm. Eine Menge Druckschriften erschienen für und gegen das neue Gesetz und „es war eine große Bewegung das Land auf und das Land ab"[182]). Anfänglich stellte sich die Zahl der Verwerfenden höher als die der Annehmenden. Allmählich überwogen diese immer mehr. Von 25,852 Stimmberechtigten in 116 Gemeinden hatten 9035 in 90 Gemeinden zum Veto gestimmt. Das sog. Preßgesetz trat in Kraft und machte es möglich, daß nach und nach sämtliche liberalen Zeitungen der Schweiz innerhalb des Kantons Luzern verboten werden konnten.

Teilweise wiederum gestützt auf dieses Gesetz erließ der Regierungsrat am 2. November gleichen Jahres eine Vetoverordnung, in der Absicht, allfälligen Anständen, welche sich bei der Anwendung des Vetogesetzes ergeben dürften, vorzubeugen, „ohne jedoch damit im mindesten der Ausübung des Rechtes des Veto Hindernisse in den Weg legen zu wollen". Schriftliche Vetobegehren sollen, sofern sie etwas enthalten, was gegen das Gesetz betreffend Mißbrauch der freien Meinungs-

[181]) Anlaß dazu gab eine aus allen Teilen des Kantons unterschriebene Bittschrift, welche die Unterdrückung des radikalen Zeitungsblattes „Der Eidgenosse" verlangte. — Dr. Cas. Pfyffer bemerkt darüber in seiner „Geschichte der Stadt und des Kantons Luzern" S. 582, 2. Bd.: „Die Bestimmungen entbehrten aller juristischen Präzision, öffneten der Willkür einen freien Spielraum, beschränkten in hohem Grade das Recht der Veröffentlichung polit. und kirchl. Tatsachen und in noch höherem Maße das Recht der Kritik derselben."

[182]) Pfyffer, S. 582.

Äußerung oder gegen das Polizeistrafgesetz verstoßen könnte, sofort dem Regierungsrat unterbreitet werden.

In den Vetogemeinden haben die Gemeindepräsidenten für ruhigen Verlauf zu sorgen und keine Aenderung zu dulden, welche zum Ungehorsam gegen bestehende Gesetze oder wider die Obrigkeit auffordern oder anreizen; ebensowenig sollen sie gestatten, daß ein Bürger in seiner Rede unterbrochen oder beschimpft werde. Bei allfälligen Unordnungen oder Störungen, welche nicht sogleich zu beschwichtigen sind, soll die Versammlung aufgehoben und die Ruhestörer sollen dem Strafrichter überwiesen werden[183]).

Die schwüle politische Atmosphäre mochte diese Vorschriften rechtfertigen. Zwei Monate nach Erlaß der Vetoverordnung, am 24. Dezember 1844, wurde der Vertrag mit der Gesellschaft Jesu, wonach deren Mitglieder die Leitung der höhern Lehranstalten des Kantons übernehmen sollten, vom Großen Rate genehmigt. 8000 Bürger legten vergebens gegen den für die schweizerische Politik unheilvollen Beschluß ihr rechtmäßiges Veto ein[184]); Freischaren aus den Nachbarkantonen suchten ebenso erfolglos mit dem Schwerte dessen Vollziehung zu hindern. Erst der Sonderbundskrieg löste alle Verwicklungen der bewegten Zeit. Die neue Bundesverfassung, „unter Blitz und Donner geschaffen"[185]), verbot die Tätigkeit der Jesuiten auf dem Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft[186]).

Die Schulden, welche dem Kanton aus dem Sonderbundskriege erwuchsen, waren beträchtlich, sie betrugen mehr als 5 Millionen. Der neugewählte, mehrheitlich liberale Große Rat

[183]) Die meisten dieser Bestimmungen wurden 1853 ins OG. hinüber genommen.

[184]) Das Nähere siehe bei Pfyffer, S. 613 ff. Als im Lande die Vetobewegung begann, trat zuerst Leu von Ebersol mit einem Aufruf vor das Volk; eine Menge anderer Schriften folgten. Von der Kanzel herab predigte man infolge Weisung von oben, welcher jedoch nicht alle Pfarrherrn nachkamen, gegen die Vetanten und stellte sie als Todsünder hin. Die 8000 Vetostimmen waren deshalb ein bedenklicher Sieg für die Regierung, besonders wenn man erwägt, daß die sog. Antiliberalen, welche gegen den Jesuitenbeschluß im Großrat gekämpft hatten, die Liberalen in der Betreibung des Vetos nicht unterstützten.

[185]) Ausspruch von Bundesrat Jos. Munzinger.

[186]) Heute Art. 51 Bundesverfassung.

beschloß, um die einzelnen, „vielleicht unschuldigen“ Bürger nicht zu sehr mit Steuern belasten zu müssen, durch die beiden Dekrete vom 13. und 14. April 1848, die Klöster St. Urban und Rathausen aufzuheben und von den übrigen Klöstern und geistlichen Stiften 500,000 Fr. Kriegssteuern zu beziehen. Obschon verfassungsmäßig nicht dazu verpflichtet, unterstellte der Große Rat diese Beschlüsse dem Veto, „um in so entscheidenden Dingen mit dem Volke nicht in Widerspruch zu geraten“[187]). Die Vetobewegung, die dadurch entfesselt wurde, zählte zu den erregtesten des Kantons. Das Polizeidepartement erteilte den Statthaltern Weisung, nach Inhalt des Strafgesetzes gründlich einzuschreiten, sobald falsche Vorgaben oder Verleumdungen gegen die oberste Landesbehörde gebraucht oder das Volk durch Vorspiegelung der Religionsgefahr geängstigt oder gar zu einem Aufstande gereizt werden sollte. In der Folge wurden gegen die Luzerner Zeitung und gegen das sog. Dierikonerkomitee Maßnahmen ergriffen und Druckschriften beschlagnahmt. Der Quartierkommandant von Luzern wurde ermächtigt, auf die erste Kunde von Unruhen, die bei Mißerfolg des Vetos ausbrechen könnten, sogleich vertraute Mannschaft aufzubieten[188]). Diese Befürchtungen erfüllten sich jedoch nicht, trotzdem das Veto nicht zum Ziele führte. 11,000 Verwerfenden standen 16,000 „Annehmende“ gegenüber. Eine sehr große Anzahl von Bürgern hatte die Stellung der Regierung durch besondere Erklärungen, gleichsam durch Antivetostimmen, unterstützt, indem sie gegen die Einlegung des Vetos feierlichst Verwahrung einlegten und die Vetomänner für alle daraus entspringenden Folgen zum voraus verantwortlich machten. Aber wenn je einmal, so mag es hier die günstige Wirkung gehabt haben, die ihm von seinen Anhängern in allen Debatten nach-

[187]) Staatsarchiv: „Aufhebung der Klöster St. Urban und Rathausen“, Erklärung des Großen Rates vom 15. April 1848.

[188]) Ebenda. Brief des Militärdepartements an den Quartierkommandanten von Luzern vom 3. Juni 1848; vorbeugend wurde bereits auf den 4. Juni eine Scharfschützenkompagnie aufgeboten und in der Hauptstadt einkaserniert. Noch nach der Abstimmung wurden Geistliche, die Beichtende, welche das Veto nicht eingelegt hatten, nicht absolvierten, in Untersuchungshaft gebracht, ferner die Mitglieder des Dierikonerkomitees wegen ihres Aufrufs für die Vetobewegung zu 14 Tagen Gefängnis verurteilt. Vgl. Müller, a. a. O., S. 137 ff., wo die ganze Abstimmungskampagne, allerdings durchaus vom konservativen Standpunkt aus, geschildert ist.

gesagt worden war: Die Vollziehung und Durchsetzung eines Erlasses durch die indirekte Genehmigung des Volkes zu erleichtern.

Mit dieser Vetoabstimmung kamen die politisch-konfessionellen Konflikte endlich zu einiger Ruhe. Die folgenden Vetobewegungen betrafen alle mehr wirtschafts- und steuerpolitische Fragen; so auch die beiden Gesetze, die in der Folge als einzige verworfen wurden: Das sog. Zehntgesetz von 1854 und das Steuergesetz von 1864, dieses unter der Vetoreferendumsverfassung von 1863. Während es nach dem bisherigen Zehntgesetz jedem Zehntpflichtigen freistand, den Zehnten mit barem Geld oder durch Errichtung einer Prioritätsgült abzulösen, verordnete der Gesetzentwurf von 1854, daß sofort alle bestehenden Zehnten und Bodenzinse in eine verzinsliche Loskaufsumme umgewandelt werden müssen, sodaß keine Zehntleistung mehr in natura hätte erfolgen können. Dieser Entwurf brachte die Regierung in Gegensatz zu einer ihrer besten Stützen, zur liberalen Geistlichkeit, welche durch ihn wohlerworbene Rechte der Pfründen bedroht sah[189]).

Das Steuergesetz beabsichtigte die Einführung einer direkten Staatssteuer. Eine solche war seit Anfang der Dreissiger Jahre nicht mehr bezogen worden. Der Widerstand gegen ihre Wiedererhebung war im Volke, besonders in konservativen Kreisen, so stark, daß auch zur Verwerfung des revidierten Entwurfes von 1867 nur wenige Stimmen fehlten[190]).

Im Gesamten wurden von 87 Gesetzen, 13 Staatsverträgen[191]) und einem außerordentlichen Doppeldekret, also von 100 Erlassen, 18 angefochten, mehrere jedoch von einer ganz unbedeutenden Minderheit. Nur in 10 Fällen wurden mehr als 1000 Vetostimmen abgegeben und davon nahmen nur 6 Bewegungen größern Umfang an. Das positive Ergebnis ist dagegen im Verhältnis das gleiche wie in St. Gallen und Baselland. Dort fielen 4 von 200, hier 2 von 100 Vorlagen, also jeder 50. Erlaß, überall innert ungefähr 30 Jahren.

---

[189]) Müller K., S. 275.

[190]) Vgl. v. Segesser, S. 302 ff., 342 ff., 384 ff.

[191]) Eine unbedeutende Uebereinkunft mit Württemberg von 1860 und ein kleines Konkordat von 1862 wurden dem Veto nicht unterstellt, ebenso nicht, wie schon bemerkt, der Sonderbundsvertrag.

Abstimmungstafel.

Vorlage	Datum des Großrats-beschlusses	Stimm-fähige	Absolutes Mehr	Ver-werfende
1. Gesetz gegen den Mißbrauch der Freiheit der Meinungsäußerung .	18. II. 1842	25723	12862	1115
2. Gesetz über die Freiheit der Schiff-fahrt	18. VI. 1842	—	—	156
3. Gesetz gegen den Mißbrauch der Freiheit der Meinungsäußerung . .	8. III. 1843	25852	12927	9035
4. Vertrag mit der Gesellschaft Jesu	24. XII. 1844	26231	13117	7985
5. Dekrete über Tilgung der Sonder-bundsschulden:				
a) Aufhebung des Klosters St. Ur-ban	13. IV. 1848	27003	13503	10997
b) Aufhebung des Klosters Rathau-sen	14. IV. 1848	27003	13503	10922
6. Gesetz betr. die Geschäftsagenten .	23. I. 1852	Ca.26500	13251	2937
7. Organisationsgesetz	6. I. 1853	—	—	56
8. Gesetz betr. Loskauf der Zehnten und Grundzinse	6. I. 1854	26679	13341	**13871**
9. Gesetz über Fremdenpolizei und Niederlassungswesen	9. III. 1859	—	—	112
10. Gesetz über die Besoldung der Volksschullehrer	9. III. 1859	—	—	118
11. Finanzgesetz	9. III. 1859	—	—	161
12. Nachtrag zum Gesetz, Loskauf der Zehnten und Grundzinse betr. . .	4. XII. 1861	—	—	1036

Vorlage	Datum des Großrats-beschlusses	Stimm-fähige	Durch Krank-heit entsch	Absol. Mehr	Abstim-mung Be-gehrende	Verwer-fende
13. Gesetz betr. die unehelichen Kinder	12. IX. 1864	—	—	—	1858	—
14. Gesetz über die Bekleidung, Bewaffnung und Ausrüstung der Truppen	12. IX. 1864	—	—	—	289	—
15. Steuergesetz	15. IX. 1864	26657	14	13322	7350	**14232**
16. Gesetz betr. Bekleidung und Ausrüstung von Truppen .	17. IX. 1867	—	—	—	2210	—
17. Steuergesetz	18. IX. 1867	29005	62	14472	9942	14357

4. Die weitere Entwicklung des Volksgesetzgebungsrechtes.

In der Frühjahrssession des Jahres 1868 beantragte Dr. Zemp eine Partialrevision, vornehmlich nach folgender Richtung: Referendum oder verändertes Veto in dem Sinne, daß bei allen Abstimmungen wie auch bei der Abstimmung über Verfassungsrevisionsbegehren nur die Anwesenden entscheiden; Aufstellung sichernder Bestimmungen für unparteiische Kontrolle der Abstimmungsresultate. Der Antrag wurde dem Regierungsrate überwiesen. Dieser schlug darauf vor, daß sich die Bürger regelmäßig in ordentlichen Gemeinden über Annahme oder Verwerfung eines Gesetzes, Staatsvertrages oder Finanzdekretes aussprechen sollten. Jedoch sei zur Verwerfung einer Vorlage die absolute Mehrheit aller Stimmberechtigten nötig. Die wirkliche Meinung des Volkes werde nicht erforscht, falls man eine vielleicht sehr große Zahl als gar nicht vorhanden annehme. Wenn daher ohne Rücksicht auf diese entschieden werde, so erreiche man einmal die Absicht nicht, nach der wirklichen Sachlage den Willen des Volkes zu erkundigen, sodann sei Gefahr für spätere Unzuträglichkeiten gegeben, falls nämlich die außer Acht Gelassenen bei neuer Veranlassung tätig werden und in Uebereinstimmung mit ihrer jetzt schon vorhandenen, wenn gleich nicht ausgesprochenen Meinung handeln, z. B. bei Neuwahlen oder Abstimmungen verwandten Inhaltes. Ihr wirklicher Wille solle daher durch eine Präsumption ausfindig gemacht werden. Richtigerweise könne vermutet werden, daß die Nichtstimmenden mit den Behörden einverstanden seien. Diese „aus logisch psychologischen Gründen" getroffene Entscheidung biete auch den Vorteil, die Tätigkeit der Staatseinrichtung zu fördern und den Umtrieben unruhiger Parteigänger eine Schranke zu setzen.

Das obligatorische Referendum wurde vom Regierungsrate abgelehnt, weil der Zwang zur Abstimmung der wahren Demokratie widerspreche. Aehnliche Gründe seien auch gegen das fak. Referendum einzuwenden, wenn die Teilnahme an der Abstimmung, bei der die Mehrheit der Stimmenden entscheide, zur Pflicht eines jeden Stimmfähigen gemacht und mit Buße erzwungen werde.

Die großrätliche Kommission nahm mehrheitlich den Gedanken des fakultativen Referendums auf. Um die

Bürger nicht zu ermüden, solle das Abstimmungsrecht nur fakultativ und die Teilnahme an der Abstimmung ebenfalls freigestellt sein. Doch sei zur Beschlußfähigkeit eine bestimmte Anzahl Stimmender nötig (das sog. Quorum). Sollten nicht so viele Bürger erscheinen, so sei dies der deutlichste Beweis, daß das Volk auf die Abstimmung verzichte, auch wenn sie von der nötigen Anzahl begehrt worden sei, und der großrätliche Erlaß solle daher in Kraft erwachsen.

Die Kommissionsminderheit hielt an dem Veto fest. Das Plenum des Rates stimmte zum Mehrheitsantrage; das Veto wurde in der zweiten Beratung mit 59 gegen 35 Stimmen abgelehnt. Am 14. März 1869 erklärte sich das Volk mit 8994 gegen 4336 Stimmen für die getroffene Entscheidung des Großen Rates[192]), und der § 39 der Verfassung erhielt folgende Fassung:

„Ueber Gesetze, Staatsverträge und Finanzdekrete, welche eine einmalige außerordentliche Ausgabe von wenigstens Fr. 200,000 oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von wenigstens Fr. 20,000 zur Folge haben, findet eine Volksabstimmung statt, wenn:

a) Unmittelbar nach der definitiven Schlußabstimmung ein Drittheil sämtlicher Großräte eine solche verlangt, oder

b) binnen 30 Tagen, von der Bekanntmachung an, wenigstens 4000 Bürger beim Regierungsrate das schriftliche Begehren für eine solche stellen. — Abgesehen hievon kann der Große Rat auch ohne verfassungsmäßige Verpflichtung einen Beschluß der Volksabstimmung unterstellen.

Im Falle eine solche stattzufinden hat, wird der Regierungsrat zwischen dem 30. und dem 50. Tage von der Bekanntmachung an eine auf ein und denselben Tag festgesetzte Abstimmung in allen Gemeinden über Annahme und Verwerfung des betreffenden großrätlichen Erlasses anordnen. Es kann auch über einzelne Punkte abgestimmt werden durch Beschluß des Großen Rates.

Zur Verwerfung bedarf er der absoluten Mehrheit der Stimmenden; jedoch müssen wenigstens 13,000 Bürger an der Abstimmung teilnehmen, ansonst das Resultat der Volksabstim-

[192]) Die Konservativen hatten sich in ihrer großen Mehrheit für Revision entschieden. Die Liberalen waren geteilt.

mung einflußlos bleibt und der großrätliche Erlaß in Kraft erwächst."

Dieser letzte Absatz, sowie § 40, der wie früher ausdrückliche Aufhebung eines in der Volksabstimmung verworfenen Erlasses durch den Großen Rat vorschreibt, enthalten noch deutliche Anklänge an den Vetogedanken. An sich wäre ein Teilnehmer-Quorum nichts Besonderes, wenn mangels Beteiligung die Abstimmung einfach nochmals vorgenommen werden müßte. Aber die Vermutung, daß in diesem Falle der großrätliche Erlaß in Kraft erwachse, ist nichts anderes als die altbekannte Fiktion, daß die Großzahl der Abwesenden stillschweigend einverstanden sei, jedenfalls nichts einzuwenden habe. Auf das Quorum beschränkt, hat dieser Gedanke sicherlich etwas Richtiges. Es soll nicht vorkommen, daß wegen der Gleichgültigkeit großer Teile der Bürgerschaft eine verhältnismäßig geringe Opposition eine Vorlage zu Fall bringen kann[193]).

Schon im folgenden Jahre kam die neue Bestimmung zur Anwendung. Am 12. Dezember 1870 hatte der Große Rat entschieden, den Großratsbeschluß betreffend Staatsunterstützung für die Eisenbahn Langnau-Luzern und Willisau-Zentralbahn der Volksabstimmung zu unterstellen. Hier sprachen sich von 27,679 Stimmberechtigten 2890 für Verwerfung und 598 für Annahme aus. Da nicht 13,000 Bürger gestimmt hatten, erwuchs das Dekret trotz der Mehrzahl der Verwerfenden in Rechtskraft.

Die Verfassung vom 4. Februar 1875 behielt das fakultative Referendum bei, das Quorum wurde jedoch fallen gelassen. 1890 wurde die Frist für das Referendumsbegehren auf 40 Tage erweitert. § 39 Schluß und § 40 blieben fast wörtlich in der Form bestehen, welche die Verfassung von 1841 dem Veto gegeben hatte; nur waren an Stelle der Stimmberechtigten die Stimmenden getreten. „Zur Verwerfung bedarf es der absoluten Mehrheit der Stimmenden .... Hat sich die absolute

[193]) Die basellandschaftliche Verfassung von 1863 bestimmte, daß, falls sich nicht die absolute Mehrheit sämtlicher Bürger an einer Abstimmung beteiligt, die betreffende Vorlage bis zur nächsten Semestralabstimmung suspendiert bleibt. So kann aber, wie Vogt S. 29 bemerkt, eine starke Opposition durch Zuhausebleiben mit Hilfe der Indifferenten die Gesetzgebung des Staates stille legen. Dies war in Luzern nicht möglich.

Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Aktivbürger des Kantons für Verwerfung ausgesprochen, so ist der Regierungsrat gehalten, sofort den Großen Rat zu versammeln .... Dieser .... hat den Willen des souveränen Volkes anzuerkennen, das fragliche Gesetz zurückzunehmen und dieses durch einen Beschluß öffentlich bekannt zu machen."

Die negative, aus der Vetozeit stammende Formulierung veranlaßte den luzernischen Großen Rat im Jahre 1923, das am 22. Dezember 1922 erlassene Steuergesetz als angenommen zu erklären, obschon es unter gewöhnlichen Umständen verworfen war. In der Volksabstimmung vom 28. Januar 1923 standen 13,651 Ja, 13,688 Nein gegenüber. Da jedoch die 142 leeren und 51 ungültigen Stimmen zur Berechnung des absoluten Mehres einbezogen wurden, betrug dasselbe 13,767. Das Gesetz war somit „nicht verworfen"[194]). Dieser eigenartige Volksentscheid gab endlich Anlaß zu einer letzten Bereinigung des Volksabstimmungsrechtes. Durch „Gesetz" vom 12. Mai 1925 änderte der Große Rat die §§ 39, 40 und 42 der Staatsverfassung ab und das Volk stimmte zu: Zur Annahme eines großrätlichen Erlasses in der Volksabstimmung bedarf es der absoluten Mehrheit der Stimmenden. Zu deren Berechnung fallen nur die gültigen Stimmzettel in Betracht. Der Große Rat beschließt sodann nicht mehr die Zurücknahme eines verworfenen Erlasses, sondern läßt sich bloß in der nächsten Sitzung durch den Regierungsrat über das Ergebnis der Abstimmung Bericht erstatten. Mit diesen Aenderungen war in der Rechtsordnung die letzte Erinnerung an das Veto beseitigt.

[194]) Vergl. Verhandlungen des Großen Rates 1923. Eine Beschwerde gegen den genannten Entscheid wurde vom Großen Rate abgewiesen; ebenso der dagegen erhobene staatsrechtliche Rekurs vom Bundesgericht. „Die Regelung des Volksrechtes, so wie sie 1869 bei uns getroffen wurde, läßt sich nur erklären durch die Annahme, daß der luzernische Gesetzgeber auch damals noch an der Fiktion festhielt, wer nicht förmlich und ausdrücklich für Verwerfung stimme, sei ein Annehmender derselben." (Botschaft des Regierungsrates an den Großen Rat über die Kassationsbeschwerde der HH. Dr. Jos. Hübscher und Mitunterzeichner, Großratsverh. 1923.) Die Streitfrage ist jedoch im Grunde eine andere; wenn einmal die Anzahl der Stimmenden festgestellt ist, ergibt sich das absolute Mehr ohne weiteres. Es handelt sich darum, ob derjenige, welcher einen leeren oder gar ungültigen Stimmzettel eingeworfen hat, rechtlich überhaupt gestimmt habe. Aus logischen Gründen kann diese Frage wohl nicht bejaht werden.

§ 9. Thurgau.

Das Veto in der Verfassung vom 9. November 1849[195]).

1. Entstehung.

Während der Dichterpfarrer Jeremias Gotthelf mit dem ganzen Feuer seiner Persönlichkeit den alten Zuständen das Wort predigte und von den politischen Ideen der Regeneration die Vernichtung der überlieferten Heimatkultur befürchtete, stellte sich sein Berufskollege und ehemaliger Mitzofinger Thomas Bornhauser mit der überzeugenden Begeisterung eines Optimisten im Kanton Thurgau an die Spitze der Regenerationsbewegung und gab als erster in der Eidgenossenschaft nach der Julirevolution das Zeichen zur Eröffnung des Kampfes. „Der Hahn hat gekräht, die Morgenröte bricht an! Thurgauer, wachet auf! gedenket eurerer Enkel und verbessert euere Verfassung!" Am 18. Oktober 1830 strömte in Weinfelden das Volk aus allen Gegenden des Kantons zusammen, um seine Forderungen kund zu tun und eine Revision der Verfassung durch einen Verfassungsrat zu erzwingen. Die Räte gaben nach. Der Entwurf, den der neugewählte Verfassungsrat ausgearbeitet hatte, trug den Wünschen einer überwiegenden Volksmehrheit Rechnung. Mit 10,044 gegen 432 Stimmen erklärte das Volk am 26. April 1831 seine Zustimmung. Der neue Repräsentativstaat war auf festen Grund gestellt. Von einem Veto des Volkes war keine Rede.

Als man 1848 nach der Neuordnung im Bunde den Blick wieder mehr auf das innere Leben des Kantons richtete und erkannte, daß auch dieser in manchen Punkten einer Verbesserung bedürfe, wurde überall im Lande ein lebhaftes Verlangen nach Revision wach[196]). Eine Zuschrift des kantonalen freisinnigen Vereins[197]) an den Großen Rat machte im November auf die in allen Zweigen des staatlichen und kirchlichen Lebens aufkommende demokratische Richtung aufmerksam und stellte an die Spitze der Revisionswünsche Erweiterung der Volksrechte und Hebung der sozialen Mißstände. Jene

[195]) Nach der Annahme im Verfassungsrat datiert.

[196]) Eine Verfassungsrevision hatte bereits 1837 stattgefunden.

[197]) Staatsarchiv: „Verfassungsrevision 1849".

sollte bestehen in der Einführung des Vetos, Abschaffung der indirekten Wahlen und Ausdehnung der Wahlkreise. „Das von vielen gefürchtete Veto ist und bleibt das kräftigste Mittel in einer Repräsentativ-Republik, die delegierte Gewalt mit dem allgemeinen Volkswillen in Einklang zu erhalten; es ist der sicherste Weg, um dem Gesetze als dem Ausspruche und dem Willen der Mehrheit mit seinem Inslebentreten die ihm schuldige Achtung zu verschaffen und der Behörde die Einführung und Handhabung desselben zu erleichtern; und es bildet und stärkt die republikanische Tugend der Aufopferungsfähigkeit zum Wohle des Landes. Die Bedenklichkeiten und Befürchtungen, welche an die Einführung dieses Volksrechtes geknüpft werden wollen, werden gehoben mit Rücksicht auf den Charakter des thurgauischen Volkes, der sich in politischen Dingen stets als ein besonnener und selbständiger geäußert und mit Rücksicht auf den Modus der Ausübung, nämlich bezirksgemeindeweise, wodurch die Einflüsterungen von Ortsmatadoren, der aus dem Ortsinteresse fließende Egoismus, die leidenschaftlichen Antriebe Einzelner niedergehalten und entfernt werden".

Regierungsrat und Revisionskommission rieten entschieden von der Einführung des Vetos ab[198]). Das Volk mache in der Regel von diesem Rechte nur dann Gebrauch, wenn die Einzelinteressen verletzt würden. Nun erfordere die Hebung der Staatswohlfahrt häufig ökonomische Opfer, und da unterliege nur zu oft das höhere Interesse den ihm widerstrebenden Sonderinteressen.

Dem gegenüber trat die Fünfzehnerkommission, welche der am 3. Juni gewählte Verfassungsrat zur Vorberatung eingesetzt hatte, um so einmütiger für die Volkswünsche ein[199]). Allerdings hatten einige Mitglieder ihre Ueberzeugung dem allgemeinen Volkswillen, wie er sich auf unzweideutige Weise kund gegeben hatte, zum Opfer gebracht. „Wenn auch die Möglichkeit der Verwerfung von Gesetzen, welche die Heilung von Mißbräuchen bezwecken, ein Uebelstand ist, so ist die Vollziehung von solchen, welche entschieden mit

[198]) Gutachten, dem Großen Rate vorgelegt am 12. April 1849.

[199]) Bericht der für den Entwurf einer revidierten Staatsverfassung niedergelegten Fünfzehnerkommission des thurgauischen Verfassungsrates von 1849 über ihre Vorschläge (gedruckt), S. 6 ff.

dem Volkswillen im Widerspruch stehen, ein noch viel größerer Uebelstand, und man braucht sich nicht weit umzusehen, um darzutun, daß gesetzgebende Behörden, welche ihr Gesetzgebungsrecht allzu formell und rücksichtslos handhabten, hiedurch selbst Staatsumwälzungen veranlaßten, oder daß die vollziehende Gewalt zum größten Nachteil der Gesetze hie und da genötigt wurde, die Zügel weniger straff anzuziehen, als die Handhabung des gesetzgeberischen Willens es erfordert hätte". Daß eine kräftig vorwärts schreitende Regierung neben dem Veto gar wohl bestehen und wirken könne, beweise das Beispiel eines dem Thurgau sehr naheliegenden Kantons. Die Erfahrung lehre auch, daß durch das Veto das Interesse des Volkes an den Staatsgeschäften geweckt und gesteigert werde.

Gegenüber einem Antrage, welcher die Vetogemeinden in geheimen Abstimmungen zur Erklärung über Annahme oder Verwerfung eines Gesetzes veranlassen wollte, hielt es dagegen die Kommission für ihre Pflicht, dafür zu sorgen, daß die Eigentümlichkeit des Vetos beibehalten werde und daß in Ausübung desselben der Wille des Volkes sich unverfälscht kundgebe. „Unter Veto versteht man: Verwahrung gegen ein Gesetz einlegen. Es handelt sich also nicht darum, daß im Wege einer Abstimmung ermittelt werde, wer für und wer gegen ein Gesetz sei. Wollte man dieses, so würde man die rein demokratische Regierungsform gewählt haben. Es handelt sich beim Veto nur um die Erbringung der Gewißheit, daß ein Gesetz nicht gegen den Willen der Mehrheit des Volkes verstoße, in der Weise, daß sich das letztere entschieden gegen das erstere auflehne. Um zu dieser Ueberzeugung zu gelangen, bedarf es also lediglich der Zahl derjenigen, welche mit den Bestimmungen eines durch den Großen Rat beschlossenen Gesetzes in entschiedenen Widerspruch treten".

Im Plenum des Verfassungsrates gaben wiederum einige Mitglieder die Erklärung ab, daß sie trotz ihrer anders gerichteten Ueberzeugung dem vom Volke mit aller Entschiedenheit geforderten Veto nicht hinderlich sein wollen und ein starres Ankämpfen dagegen als nutzlos betrachten. So war die Opposition gering, und deren Vorschlag, an Stelle des Vetos die Doppelberatung der Gesetze und das Abberufungsrecht des Großen Rates in die Verfassung aufzunehmen, wurde mit Entschieden-

heit abgelehnt. Umgekehrt wurde auch der Antrag verworfen, dem Volke alle Gesetze zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

Als der Natur des Vetorechtes am besten entsprechendes Verfahren hatte die Kommission das schriftliche Vetieren vorgeschlagen, wie es im freisinnigen Baselland gehandhabt würde. Doch fand die geheime Abstimmung die Zustimmung des Rates, und das Veto wurde in folgende F o r m gebracht (§ 42):

„Alle Gesetze unterliegen dem Veto des souveränen Volkes während einer Frist von 40 Tagen, vom Tage ihrer öffentlichen Bekanntmachung an gerechnet.

Sowie der vierte Teil der Stimmfähigen eines Kreises die Abhaltung einer Vetogemeinde schriftlich verlangt hat, ist der Friedensrichter pflichtig, die Kreisversammlung vor Ablauf jener Frist zusammenzuberufen, und es kann jeder stimmberechtigte Kreisangehörige sich für Verwerfung des erlassenen Gesetzes erklären.

Wenn die absolute Mehrheit aller stimmberechtigten Kantons-Einwohner sich gegen ein Gesetz ausgesprochen hat, so ist dasselbe als verworfen anzusehen.

Das Nähere über die Abhaltung der Vetogemeinden bestimmt das Gesetz".

Am 9. November genehmigte der Verfassungsrat den neuen Entwurf und empfahl ihn in einer Proklamation, deren hinreissende Sprache den unterzeichnenden Verfassungsratspräsidenten Thomas B o r n h a u s e r als Urheber verrät, zur Annahme. „Wir haben getan, war wir tun konnten. Das übrige ist nun eure Sache, Männer des Thurgaus. Ihr besitzt in eurem Wahlrechte ein Mittel, die Weisesten aus eurer Mitte in den Großratssaal zu senden. Ihr habt am Veto einen Schild, um euch gegen Gesetze zu schützen, die in Widerspruch stehen möchten mit den Ansichten der Mehrheit der thurgauischen Bevölkerung. Tut nun das eurige auch!"

Sie taten das ihrige. Mit 10,657 gegen 5250 Stimmen wurde die neue Verfassung am 2. Dezember 1849 angenommen.

2. Ausgestaltung.

a) Gegenstand. Das thurgauische Veto ist auf die eigentliche Gesetzgebung beschränkt. Im Verfassungsrate war vor-

geschlagen worden, auch Dekrete und Verordnungen dem Veto zu unterstellen. Sonst könne der Große Rat Gesetze in Dekretsform kleiden. Demgegenüber wurde auf die Gefährdung hingewiesen, welche dem Kanton aus dieser Vorschrift erwachsen würde, indem zur Wahrung seiner größten Interessen solche Erlasse oft sofort in Vollziehung gesetzt werden müßten. Des weitern war beantragt worden, die einzelnen Gesetzeskategorien wie in St. Gallen ausdrücklich zu bezeichnen. Beide Anträge hatte der Verfassungsrat abgelehnt und einen allgemeinen Gesetzesbegriff nicht aufgestellt. Dem Veto unterliegen demnach alle Erlasse des Großen Rates, welche dieser als Gesetze bezeichnet.

b) Die nähere **Ausübung** des in den §§ 3 und 42 KV. geschaffenen Vetorechtes sollte gemäß Vorschrift der Verfassung durch die Gesetzgebung geordnet werden. Am 19. Hornung 1850 erließ deshalb der Große Rat ein Gesetz betreffend die Abhaltung von Vetogemeinden, das am 11. April 1850 in Kraft trat.

Mit dem Tage der Bekanntmachung eines Gesetzes im Amtsblatt beginnt die 40tägige Vetofrist[200]). Der Gemeinderat ist von amtswegen verpflichtet, nach dem Sonntagsgottesdienste bekannt zu geben, daß und welches dem Veto unterworfene Gesetz erlassen worden sei und mit welchem Tage die Frist ablaufe[201]). Das Begehren um Abhaltung einer Kreisversammlung als Vetogemeinde ist bei dem Friedensrichter unter Bezeichnung des betreffenden Gesetzes anzubringen. Trotzdem die Munizipalversammlungen an sich bequemer gewesen wären, hatte sich der Verfassungsrat für die Kreisversammlung entschlossen, weil grundsätzlich Gesetzgebungsfragen da entschieden werden sollten, wo die gesetzgebende Behörde gewählt würde und wo auch die Sicherheit bestand, daß Mitglieder der gesetzgebenden Be-

[200]) In der Bekanntmachungsformel selbst wurde nicht auf das Veto hingewiesen; es hieß einfach: „Es soll vorstehendes Gesetz zur Bekanntmachung im Amtsblatt beigerückt werden." — Die Länge der Vetofrist war im Verfassungsrate ursprünglich auf 30 Tage festgesetzt worden.

[201]) Durch das Amtsblatt teilte die Staatskanzlei 1855 den Gemeinden mit, sie habe in Erfahrung gebracht, daß obige Vorschrift nur selten innegehalten werde und gebot korrekte Innehaltung. Ferner verlangte sie, daß die Gesetze öffentlich angeschlagen werden.

hörde anwesend seien[202]). Falls die Vetoeingabe von einem Viertel der stimmberechtigten Kreiseinwohner unterzeichnet ist, hat der Friedensrichter die Aktivbürger unter Bußandrohung zur Versammlung einzuladen. Er hat auch bis zur Wahl eines Präsidenten, des Sekretariates und der Stimmenzähler die Versammlung zu leiten. Wenn auf Wunsch das betreffende Gesetz verlesen und das Wort für oder gegen dasselbe ergriffen worden ist, so wird zur Abstimmung geschritten und zwar über das Gesetz im Ganzen. Ist gegen mehrere Gesetzesvorlagen vetiert worden, so müssen Verhandlung und Abstimmung über jede getrennt vorgenommen werden. Abstimmung über einzelne Artikel ist unzulässig. Jeder Anwesende schreibt in geheimer Abstimmung auf einen Stimmzettel „Annahme" oder „Verwerfung". Die Kommissionsmehrheit hatte Oeffentlichkeit der Vetoabstimmung vorgeschlagen als beste Schutzwehr gegen Wühlereien und Machinationen unedler Art, welche sich stets auf Schleichwegen Geltung verschaffen würden. Eine Minderheit hatte sogar gewünscht, daß in offenen Bezirksgemeinden entschieden werde, um der Demokratie einen Schritt näher zu kommen. Die Majorität wollte jedoch nicht den Vorwurf auf sich laden, die Ausübung des Vetos allzu sehr erschwert zu haben. Der Verfassungsrat beschloß dann aus ebenso demokratischen Erwägungen geheime Abstimmung. Dagegen können die Gründe der Verwerfung zu Protokoll gegeben werden, wenn ein Gesetz von der Mehrheit der Vetogemeinde verworfen worden ist. Das Protokoll soll ferner enthalten die Zahl derjenigen, welche die Vetogemeinde verlangt haben, die Zahl der Stimmberechtigten, der Annehmenden und Verwerfenden. Mit diesen Angaben ist das Protokoll unverzüglich dem Bezirksstatthalter zuhanden des Regierungsrates einzusenden. „Wenn die Zahl der verwerfenden Stimmen mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten beträgt, so ist das betreffende Gesetz verworfen. Bei dieser Zählung ist für diejenigen Kreise, in welchen keine Vetogemeinde abgehalten wurde, die Anzahl der bei der letzten Kreisversammlung stimmberechtigten Einwohner maßgebend.

[202]) Der Kanton Thurgau ist noch heute in 8 Bezirke und 32 Kreise eingeteilt. Der Kreis, in welchem bis zur Einführung des Proporzes im Jahre 1919 die Großräte und heute noch verschiedene kantonale Beamte gewählt werden, besteht aus zwei bis drei politischen Gemeinden.

Der Regierungsrat hat hierauf dem Großen Rate unter Auflegung der Protokolle der Vetogemeinden Anzeige zu geben" (§ 14 Vetogesetz). Ist das Gesetz nicht verworfen, so erläßt der Regierungsrat sofort den erforderlichen Vollziehungsbeschluß[203]). Sofern nicht im betreffenden Gesetz selbst ausdrücklich ein späterer Termin festgesetzt ist, so tritt es mit der Bekanntmachung des Vollziehungsbeschlusses in Kraft. In der Gesetzessammlung sind die Gesetze seit Einführung des Vetos doppelt datiert, nach dem Tage des Großratsbeschlusses und des Inkrafttretens (40 Tage nach der Bekanntmachung).

c) Würdigung. Die Verfassungsratskommission hatte das schriftliche Vetieren, wie es im Kanton Baselland üblich war, abgelehnt, und ein Veto geschaffen, das in den Grundzügen dem benachbarten st. gallischen entsprach. Das Zustandekommen der Vetogemeinden ist wie dort von einem bestimmten Bruchteile der Stimmberechtigten eines Ortskreises abhängig; nur ist dieser Ort im Thurgau nicht die politische Gemeinde, sondern der sog. Kreis. Die Abstimmung erfolgt ebenfalls über Annahme oder Verwerfung. Auch können die Verwerfungsgründe zu Protokoll gegeben werden, falls ein Gesetz in der Versammlung mehrheitlich verworfen wurde. Einzig von allen Kantonen macht Thurgau den Besuch der Vetogemeinde obligatorisch[204]). Dies entspricht keineswegs dem Vetogedanken, und es frägt sich, ob man überhaupt noch von Vetogemeinden sprechen könne. An sich sind diese Abstimmungsversammlungen jedenfalls richtige Referendumsgemeinden. Die Aktivbürger des Kreises werden in ihrer Gesamtheit unter Bußandrohung geboten zwecks Abstimmung über Annahme oder Verwerfung eines Gesetzes. Im kantonalen Zusammenhang erfüllt jedoch diese Kreisversammlung nichts destoweniger den Zweck einer Vetogemeinde. Nur die Verwerfenden werden zur Berechnung herangezogen. In den Kreisen, in denen keine oder nicht genügende Opposition vorhanden ist, wird nicht abgestimmt.

[203]) „Nachdem das vom Großen Rate unterm .... erlassene und durch das Amtsblatt No. .... des Bandes bekannt gemachte Gesetz in Gemäßheit des Art. 42 der Staatsverfassung mit dem .... des Monats in Kraft erwachsen ist, beschließt der Regierungsrat Vollziehung und Einverleibung ins Kantonsblatt."

[204]) Die Vorschrift wurde im Großen Rate nur unter starker Opposition, mit 51 gegen 47 Stimmen, gefaßt. Großratsprotokoll 1850.

3. Die Wirkungen.

Daß eine entschiedene Opposition trotz der berüchtigten Umständlichkeit des Vetorechtes ihren Willen durchsetzen kann, beweist die Erfahrung im Kanton Thurgau. Von 6 Gesetzen, die angefochten wurden[205]), fielen 5 als verworfen dahin. Mit einer geradezu unheimlichen Wucht wurde das Gesetz über Abhandlung der Polizeistraffälle vom 2. Dezember 1862 verworfen, das sog. Denunziantengesetz, das Bernet als eines der krassesten Produkte polizeistaatlichen Unsinnes bezeichnet[206]). Im allgemeinen aber hat das thurgauische Volk mäßig von seinem Verwerfungsrechte Gebrauch gemacht. Während der 19 Jahre, da dieses in Geltung stand, erließ der Große Rat 94 neue und bereinigte 50 bestehende Gesetze. Der Prozentsatz der angefochtenen Erlasse ist deshalb im Gegensatze zu dem der verworfenen sehr gering, und die mehrmaligen anerkennenden Aeußerungen im Verfassungsrate über den verständigen Charakter der thurgauischen Bevölkerung haben sich diesbezüglich als richtig erwiesen[207]).

Wenn man das Stimmenverhältnis in den einzelnen Abstimmungen vergleicht, so fällt im Hinblick auf das Obligatorium der Vetogemeinden allgemein die geringe Zahl der ausdrücklich Annehmenden auf. Trotz der Bußandrohung sind oft mehr als ein Drittel der Stimmberechtigten der Abstimmung ferne geblieben. Die Kreisgemeinden haben so in der Praxis ohne weiteres den Charakter von eigentlichen Vetogemeinden erhalten, den ihnen das Gesetz hatte nehmen wollen.

---

[205]) Wenigstens ist im Amtsblatt über weitere Vetoabstimmungen nichts ersichtlich. Im Staatsarchiv selbst ist über die Praxis überhaupt nichts zu finden.

[206]) Zur Bundesrevision S. 20. „In den Kantonen ist selten ein gutes Gesetz angefochten oder gar verworfen worden. Wohl aber ist das Volksveto gegen Ausgeburten der Bureaukratie durchgedrungen, z. B. gegen das sog. Denunziantengesetz im Thurgau ....“

[207]) Im Verfassungsrate von 1868 sprach nichtsdestoweniger ein Redner von der schlechten Erfahrung, die mit dem Veto gemacht worden sei, und bekannte, daß er, früher ein Freund der Volksrechte, nun jeder Erweiterung derselben feindlich gegenüberstehe.

Abstimmungstafel.

Vorlage	Datum des Großratsbeschlusses	Stimmfähige	Absol. Mehr	Vetobegehrende	Verwerfende	Ausdrückl. Annehmende
1. Gesetz über das Unterrichtswesen	6. III. 1852	21018	10510	—	**11837**	1038
2. Gesetz über die Besoldungen der kant. u. Bezirksbeamten	2. III. 1858	20386	10194	7149	**12634**	750
3. Sportelngesetz	4. III. 1858	20386	10194	7149	**11904**	459
4. Straßengesetz	16. III. 1860	20699	10350	2895	4820	742
5. Forstgesetz	5. VI. 1860	20993	10497	7562	**12943**	1249
6. Gesetz über Abhandlung der Polizeistraffälle	2. XII. 1863	21836	10919	9037	**14313**	397

4. Die Ersetzung des Vetos durch das obligatorische Referendum.

Die Gründe, die im Jahre 1868 zur Aenderung der Verfassung führten, sind einerseits kirchlich-liberaler, anderseits demokratischer Art[208]). Dem Zuge der Zeit entsprechend, sollten die Volksrechte weiter ausgebaut werden. Am 19. April verlangten von 22,787 Stimmberechtigten 14,710 die Revision und nur 2610 verneinten sie.

Die Revisionskommission des Verfassungsrates befürwortete einhellig die Gesetzesinitiative, war jedoch in der Frage, ob Veto oder Referendum, verschiedener Ansicht. Ein Teil verlangte im Namen aller größeren Volksversammlungen des Landes die reine Demokratie, damit das Volk endlich mündig werde. Von anderer Seite wurde beantragt, das Veto in erleichterter Form beizubehalten. Durch das Referendum werde das Volk nur ermüdet. Veto ist Freiheit, Referendum ist Zwang, Despotismus. Man errichte Wahlurnen und bestimme eine Frist, innert welcher diejenigen, die ein Gesetz nicht wollen, ihr Nein abgeben können. Die Mehrheit in der Kommission entschloß sich schließlich für das fakultative Referendum; im Verfassungsrate unterlag es jedoch vor dem obligatorischen Referendum, mit 50 gegen 52 Stimmen. Abgelehnt wurde auch ein Vermittlungsvorschlag, der an das Vetoreferendum im Wallis erinnert. Das Volk sollte zwei Mal im Jahre über alle ihm

[208]) Aufhebung der proportionellen Verteilung der Sitze in den Behörden nach der konfessionellen Zugehörigkeit (Parität), Klosteraufhebung.

in der Verfassung zugewiesenen Erlasse abstimmen. Die Abstimmung fand in den Municipalgemeinden statt, die Teilnahme war jedoch frei. Eine Vorlage sollte verworfen sein, wenn die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten sich gegen sie aussprach.

Das obligatorische Referendum wurde in folgender Gestalt in die Verfassung aufgenommen:

„Alljährlich zwei Mal (im Frühjahr und Herbst) findet die Abstimmung des Volkes über gesetzgeberische Akte des Großen Rates statt. Derselben sind zu unterstellen:

a) Alle Verfassungsänderungen, Gesetze, Konkordate.
b) Alle Großratsbeschlüsse, welche eine neue einmalige Gesamtausgabe von wenigstens 50,000 Fr. oder eine jährlich wiederkehrende Verwendung von mehr als 10,000 Fr. zur Folge haben.
c) Schlußnahmen, welche der Große Rat von sich aus der Volksabstimmung unterbreiten will".

Am 28. Februar 1869 wurde der Entwurf des Großen Rates mit 11,781 gegen 6741 Stimmen vom Volke zur Verfassung erhoben.

---

§ 10. Schaffhausen.

Das Veto nach der Verfassung vom 2. Mai 1852.

1. Entstehung.

Nachdem schon 1826 eine Abänderung der Restaurationsverfassung erfolgt war, drang die politisch zurückgesetzte Landschaft im Jahre der Julirevolution wiederum auf eine Erweiterung ihrer Rechte. Aus dem Klettgau zog der Landsturm gegen die Hauptstadt, und Stein a. Rh. drohte, sich vom Kanton zu trennen und dem Thurgau anzuschließen. Daraufhin wurde die Verfassung am 4. Juni 1831 verbessert und das Volk für souverän erklärt; das Recht der Verfassungsrevision jedoch dem Großen Rate vorbehalten. Das Grundgesetz vom 24. Dezember 1834 brachte eine bessere Verteilung der Großratssitze und freie Wahlart. Die Verfassungsinitiative konnte durch einen Drittel der Aktivbürger ergriffen werden. Es war dies die erste schwei-

zerische Verfassung, von den Landsgemeindekantonen abgesehen, welche dazu eine geringere Zahl als das absolute Mehr der Stimmberechtigten verlangte[209]).

Im Juni 1851 beschloß der Große Rat, die Verfassung teilweise zu revidieren, und die Regierung brachte in diesem Sinne durch ihre Proklamation vom 14. Juni die Revisionsfrage zur Abstimmung. In der Folge wurden jedoch von allen Seiten Petitionen eingereicht, welche größtenteils auf allgemeine Aenderung der Verfassung gingen, so auf Einführung des Vetos. Der Verfassungsrat mußte deshalb die Frage behandeln, ob eine solche Aenderung im Rahmen einer Partialrevision zulässig sei. Nach langer Diskussion entschied er, auf die Beratung der allgemeinen Grundsätze einzutreten. In der engern Kommission wurde indessen das Veto in der Eventualabstimmung gegenüber dem ebenfalls vorgeschlagenen Recht der Abberufung des Großen Rates abgelehnt, in der Schlußabstimmung auch dieses[210]). Das Plenum des Verfassungsrates beschloß dagegen, Veto und Abberufungsrecht in die Verfassung aufzunehmen. Grundsätzliche Erörterungen gibt das Verfassungsratsprotokoll keine wieder. Hingegen lassen die verschiedenen Vorschläge über die Art des Vetorechtes auf Meinungsverschiedenheiten schließen. Sie lauten:

1. Die Wahlversammlungen haben über Annahme und Verwerfung der vom Großen Rate erlassenen Gesetze zu entscheiden, über welche mehr als 1000 berechtigte Bürger innert einer Frist von 8 Wochen die Abstimmung verlangen.

2. Wenn das Volk zur Einsicht gelangt, daß ein Gesetz mit seinen Interessen in Widerspruch steht, so kann es zwei Jahre nach Erlassung desselben dem Großen Rate antragen, ein solches Gesetz entweder abzuändern oder zurückzuziehen. Mit dem dritten Jahre nach der Einführung eines Gesetzes fällt dieses Recht weg.

3. Es sollen ähnliche Bestimmungen hinsichtlich des Vetos aufgestellt werden wie in St. Gallen, besonders mit Ausschluß der finanziellen Fragen.

---

[209]) Stüssi S. 39.

[210]) Protokoll der engern Kommission des Verfassungsrates 1851/52, Staatsarchiv.

Schließlich einigte man sich auf einen weitern Vorschlag, der so allgemein als möglich gehalten war und die endgültige Regelung der Gesetzgebung anheim stellte: „Der Große Rat ist die oberste Behörde des Kantons und übt als solche die gesetzgebende Gewalt und die Oberaufsicht über alle Behörden aus. Wenn das souveräne Volk zur Einsicht gelangt, daß ein Gesetz mit seinen Interessen in Widerspruch steht, so ist dasselbe innert 40 Tagen, vom Zeitpunkt der Promulgation an gerechnet, berechtigt, gegen ein solches Gesetz das Veto zu ergreifen.

Die Art und Weise der Ausübung dieses Rechtes wird das Gesetz bestimmen."

In dieser Form wurde das Veto mit 24 gegen 11 Stimmen endgültig in die Verfassung aufgenommen (§ 31) und zudem in § 3 festgestellt: „Die Souveränität beruht auf der Gesamtheit der Aktivbürger des Kantons und wird von denselben in verfassungsmäßigen Versammlungen ausgeübt: .... d. Durch Teilnahme an der Gesetzgebung (§ 31)."

Am 5. April 1852 wurde der Entwurf vom Verfassungsrat in seiner Gesamtheit angenommen, und am 2. Mai erklärte sich das Volk in den obligatorischen Wahlversammlungen mit 2908 gegen 2772 einverstanden. Die Verfassung war somit knapp angenommen dank dem Umstande, daß nur die Mehrheit der Stimmenden verlangt wurde. Für zukünftige Revisionen schrieb dagegen das neue Grundgesetz absolute Mehrheit der Stimmberechtigten vor. Welch unangenehme, widerspruchsvolle Lage daraus entstand, wird später zu ersehen sein.

2. Die Ausgestaltung nach dem Vetogesetz vom 6. April 1853.

Jedes vom Großen Rat erlassene Gesetz ist durch den Regierungsrat im Amtsblatt zu veröffentlichen[211]). Die Gemeindepräsidenten sind verpflichtet, jedes diesbezügliche Gesetz den Bürgern zur Einsicht aufzulegen. In Gemeinden mit Gemeindehäusern kann die Auflegung daselbst stattfinden. Wer die Abhaltung einer Vetogemeinde begehrt, hat dies persönlich und

[211]) „Das Gesetz wird hiemit gemäß Art. 2 des Vetogesetzes zur Kenntnis der Bürger gebracht, mit dem Bemerken, daß die Frist für das Vetobegehren bezw. diesfallsige Eingaben mit dem ...., die Vetozeit mit dem .... abläuft."

durch eigenhändige Namensunterschrift zu bezeugen. Behufs Entgegennahme solcher Unterschriften sind die Gemeinderatspräsidenten gehalten, ein Heft mit einer passenden Ueberschrift, z. B. „Stimmen für eine Vetogemeinde gegen das Gesetz vom . . ." vorzulegen. Hat nach 40 Tagen — einzig diese Frist ist durch die Verfassung festgelegt — ein Viertel der Aktivbürger einer Gemeinde eine Vetoversammlung verlangt, so muß diese innert 10 weitern Tagen abgehalten werden. Dazu sollen alle Aktivbürger eingeladen werden, jedoch nicht bei Buße. Nach allfälliger Diskussion werden Stimmzettel ausgeteilt, auf welche mit Ja für Verwerfung, mit Nein gegen dieselbe gestimmt wird. Das Ergebnis der Abstimmung wird derart ins Protokoll aufgenommen, daß die Zahl der Aktivbürger, der Anwesenden und derjenigen, die sich für Ja und Nein ausgesprochen haben, festgehalten wird. „Die Nichtanwesenden werden zu denen gezählt, welche auf das Veto verzichtet haben." (Art. 10, Abs. 4.) Das Abstimmungsprotokoll soll spätestens innert zweimal 24 Stunden dem Regierungspräsidenten zuhanden des Regierungsrates eingehändigt werden. „Hat die Mehrheit der Aktivbürger im Kanton das betreffende Gesetz verworfen, so setzt der Regierungsrat den Großen Rat davon in Kenntnis. Andernfalls wird das Gesetz in die offizielle Sammlung aufgenommen und tritt dasselbe mit dem vom Großen Rate bestimmten Zeitpunkte in Kraft." (Artikel 13.)[212]) Datiert sind in der Praxis alle Gesetze nach dem Zeitpunkt der Annahme im Großen Rat.

In einigen wichtigen Punkten ist die Anlehnung des schaffhausischen Rechtes an das thurgauische unverkennbar: Die mit der öffentlichen Bekanntmachung beginnende Frist von 40 Tagen, der für das Vetobegehren notwendige, recht ansehnliche Bruchteil von einem Viertel der Aktivbürger einer Gemeinde, ferner die geheime Abstimmung mit Ja und Nein in Vetogemeinden. Im übrigen geht Schaffhausen seinen eigenen Weg. Nicht nur der Initiative, auch der Vetoabstimmung ist,

[212]) „Der Regierungsrat, in Erwägung, daß gegen das unter dem .... publizierte Gesetz .... das Veto nicht ergriffen worden ist, beschließt: 1. Erwähntes Gesetz tritt mit dem .... in Kraft. 2. Dasselbe ist in die Gesetzessammlung aufzunehmen." — Dem Vetogesetze wurden auch die vor seinem Inkrafttreten unter der neuen Verfassung erlassenen Gesetze nachträglich unterstellt.

ähnlich wie in Luzern, eine besondere Frist gesetzt, die von den Gemeindebehörden zu beobachten ist. Zur Vetogemeinde werden die Bürger ausdrücklich nicht unter Bußandrohung geboten. Zu beachten ist ferner der eigenartige Abstimmungsmodus: Mit Ja wird für Verwerfung, nämlich für Bejahung des Vetos, mit Nein für Annahme eines Gesetzes, nämlich gegen das Veto gestimmt.

3. Die Ausgestaltung des Vetos als Volksabstimmungsrecht nach dem Vetogesetz vom 20. November 1865.

a. Entstehung. Am 30. Juni 1864 wurde im Regierungsrat der Antrag gestellt, es möchte das Vetogesetz einer Revision unterstellt werden und zwar in dem Sinne, daß, wenn 1000 stimmfähige Bürger das Veto über ein Gesetz einlegen, die Regierung Gemeindeversammlungen anzuordnen habe und bei Buße zu dieser Versammlung bieten könne. Wenn alsdann die Mehrheit der Anwesenden sich für Verwerfung ausspreche, so soll ein Gesetz für verworfen angesehen werden. Es wurde hierauf von mehrfacher Seite hinzugefügt, daß es den Rechten des Volkes entgegenstehe, in den einzelnen Gemeinden einen Viertel der Aktivbürger für Abhaltung einer Vetoversammlung zu fordern, daß es vielmehr angebrachter wäre, wenn der Consens von einem Viertel der Bürgerschaft des ganzen Kantons verlangt werde, bevor eine Volksabstimmung stattfinde. Es wurde deshalb beschlossen, ein neues Vetogesetz auszuarbeiten. Bei der Beratung des Entwurfes im Regierungsrate (26. April 1865) wurde von einem Mitgliede desselben beantragt, das Vetorecht auch auf alle ältern Gesetze auszudehnen, um dem Volke auf diese Weise das Mittel an die Hand zu geben, jedes bestehende Gesetz jederzeit verwerfen zu können. Hierauf wurde eingewendet, daß dadurch eine Unbeständigkeit, eine Zerstörung des status quo in die Gesetzgebung getragen würde, welche von Nachteil wäre. Der Vorschlag, dessen Urheber die Volksinitiative auf Aufhebung eines Gesetzes vorgeschwebt haben muß, wurde als unvereinbar mit der Verfassung abgelehnt[213]).

Der Entwurf des Regierungsrates, der in der Folge dem Großen Rate vorgelegt wurde, enthält jene Verbindung von Veto und obligatorischem Referendum, wie sie in der Walliserverfassung vom August 1839 sich vorfindet. Am 1. Sonntag nach den seit Erlaß des Gesetzes verflossenen 40 Tagen findet eine Vetogemeinde statt. Dazu sollen alle Bürger geboten werden, mit

[213]) Protokoll des Regierungsrates 1864/65. Staatsarchiv.

dem Bemerken, daß, wer nicht erscheint, als Annehmender gerechnet wird. Der regierungsrätliche Entwurf erlag im Großen Rate dem Gegenentwurfe der Großratskommission. Am 20. November 1865 wurde dieser zum Gesetz erhoben und trat am 1. Februar 1866 in Kraft.

b. Verfahren. Wer das Veto gegen ein Gesetz verlangt, hat sein Begehren einzeln oder mit andern zusammen innert 40 Tagen schriftlich dem Regierungspräsidenten einzureichen. Der Regierungsrat läßt die Echtheit der Unterschriften und die Stimmberechtigung nachprüfen. Wenn mindestens 1000 Aktivbürger das Veto verlangen, ordnet der Regierungsrat innert 30 Tagen nach Ablauf der Vetofrist die Versammlung der Aktivbürger des Kantons in den einzelnen Gemeinden an. Nichterscheinen zieht eine Buße von 2 Fr. nach sich. Hat sich mindestens die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten einer Gemeinde versammelt, so ist die Gemeinde beschlußfähig und kann nach den Verhandlungen, die gleicherweise wie unter dem alten Vetogesetz vor sich gehen, zur Abstimmung schreiten. Im Gegensatz zu früher wird mit Ja für Annahme des Gesetzes, mit Nein für Verwerfung gestimmt. Das Protokoll soll die Zahl der ortsanwesenden und der bei der Versammlung anwesenden Aktivbürger, der ausgeteilten und wieder eingegangenen Stimmzettel, der Verwerfenden und Annehmenden enthalten. Der Regierungsrat stellt das Abstimmungsergebnis zusammen und läßt es im Amtsblatt bekannt machen. Hat die absolute Mehrheit der in den Vetogemeinden erschienenen Aktivbürger das Gesetz verworfen, so setzt der Regierungsrat den Großen Rat davon in Kenntnis.

Das hier statuierte Volksrecht unterscheidet sich materiell nicht von dem sog. fakultativen Referendum. Die Vetoinitiative ist ganz und gar auf kantonalen Boden gestellt, und die hierauf folgende Abstimmung ist eine zweiseitige, von der Zahl der Abwesenden unabhängige. Es besteht somit die eigenartige Tatsache, daß Schaffhausen 1866 tatsächlich das fak. Referendum einführte, trotzdem die Verfassung ein Veto vorschrieb. Es frägt sich daher, ob das neue Vetogesetz im Grunde verfassungswidrig gewesen sei. Diese Frage ist zu verneinen. Welch weite Bedeutung das Veto im Laufe seiner Entwicklung erhalten hat und wie gerade das fak. Referendum aus ihm hervorging, haben wir bereits in der allgemeinen Darstellung der Volksrechte festgestellt. Die Verhandlungen über das neue schaffhausische Gesetz geben selbst einen interessanten Einblick in diese natürliche Entwicklung. Die Verfassung selbst

hat nur möglichst allgemeine Richtlinien geben wollen, um der Gesetzgebung die endgültige Entscheidung in der positiven Ausgestaltung zu überlassen.

4. Die Wirkungen.

Während der Geltung des Vetogesetzes von 1853, also von 1852—66, erließ der Große Rat 43 Gesetze. Unter acht Malen fielen Vetostimmen. Die Opposition war aber nie stark genug, um ein Gesetz zu Fall zu bringen, sodaß das schaffhausische Veto die Gesetzgebung nicht unmittelbar beeinflußt hat.

Die Vetogemeinden waren, wie aus den Abstimmungszahlen ersichtlich ist, fast durchwegs nur von Verwerfenden besucht, trotz dem Abstimmungsmodus mit Ja und Nein[214]). Dies änderte sich mit dem Inkrafttreten des neuen „Vetogesetzes" am 1. Februar 1866. Die Vetoabstimmung wurde zur Referendumsabstimmung, und die 3 im Jahre 1873 in globo verworfenen Gesetze sind deshalb bereits als Opfer des Referendums zu betrachten. Bei den übrigen in der Zeit von 1866—76 angefochtenen 8 Gesetzen wurde hingegen nirgends die zur Volksabstimmung notwendige Unterschriftenzahl von 1000 erreicht.

Abstimmungstafel.

Vorlage	Datum des Großratsbeschlusses	Stimmfähige	Absol. Mehr	Verwerfende
1. Gesetz über die Brandversicherungsanstalt des Kts. Schaffhausen	6. I. 1853	6148	3075	2639
2. Gesetz, das Kadettenwesen betr.	30. V. 1854	6131	3066	2348
3. Gesetz über die Verwaltung der Gemeinde- und Korporationswaldungen	6. III. 1855	—	—	40
4. Gesetz über den Bezug der allg. direkten Steuer	20. III. 1855	6131	3066	2111
5. Gesetz, die Aufhebung der richterl. Funktionen der Marchengerichte betr.	20. III. 1860	—	—	76
6. Privatrechtl. Gesetzbuch für den Kt. Schaffhausen	3. XII. 1863	6773	3387	639
7. Gesetz, die Organisation des Landjägerkorps betr.	6. V. 1864	6773	3387	30
8. Gesetz, die Besoldungsverhältnisse der Justizstellen betr.	7. V. 1864	6773	3387	1795

[214]) Die Zahl der Verwerfenden ist meist identisch mit der Zahl der Anwesenden. Wir sehen deshalb von einer Wiedergabe dieser Rubrik ab.

Vorlage	Datum des Großratsbeschlusses	Veto-initianten	Annehmende	Verwerfende
1. Forstgesetz	9. IX. 1868	271	—	—
2. Baugesetz	10. IX. 1868	191	—	—
3. Gesetz der Administrativbeamten .	30. V. 1873	über 1000	1774	**3519**
4. Gesetz der Justizbeamten	30. V. 1873	„	1434	**3710**
5. Gesetz der Geistlichen	30. V. 1873	„	2454	**2700**
6. Gesetz, die Abänderung des Gesetzes über die Organisation des Landjägerkorps betr.	30. V. 1873	708	—	—
7. Gesetz, die Abänderung des Lehrerbesoldungsgesetzes betr. . . .	30. V. 1873	708	—	—
8. Gesetz über die Verbesserung der Lehrerbesoldungen d. Gymnasiums	30. V. 1873	708	—	—
9. Gesetz, die Abänderung des 8. Abschnittes des 3. Buches des Privatrechtes betr.	27. II. 1874	189	—	—
10. Gesetz, die Abänderung des Art. 2 des Anhanges zum Gesetz über das Gemeindewesen betr.	27. II. 1874	189	—	—
11. Besoldungsgesetz	14. II. 1876	Zahl nicht genannt	—	—

5. Der Streit um die Volksrechte in den Revisionsjahren 1872—1876.

Infolge Erheblicherklärung der Großratsmotionen Freuler und Erzinger zwecks Revision der Verfassung wurde am 6. Juli 1872 eine Kommission zur Prüfung der Frage eingesetzt. Hier erwog man ernstlich die Einführung des obligatorischen Referendums, hielt es aber für gut, vorerst die Meinung des Volkes selbst zu erkunden. Dem Großen Rate wurde beantragt, es sei dem Volke zu sagen, daß der Große Rat die Frage der Revision als dringlich erachte und bis zur Wintersitzung Unterschriften für eine Totalrevision genehmige. Andernfalls würde er von sich aus eine Partialrevision beschließen. Der Große Rat sprach sich für diese Anträge aus. Darauf verlangten von 6745 Aktivbürgern 1869 unterschriftlich die Totalrevision, und am 4. Mai 1873 stimmte die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten dem Begehren zu. In zahlreichen Petitionen hatte das Volk bereits auch zum Inhalt der Revision Stellung genommen. Ein Teil wünschte das Referendum, ein Teil sprach sich für Beibehaltung des Vetos in erleichterter Form aus.

Die Fünfzehnerkommission des Verfassungsrates wünschte mehrheitlich ein Urnenveto (Art. 41, Entwurf). Eine erste Minderheit schlug eine Art obligatorischen Vetoreferendums über Gesetze und Staatsverträge vor, eine zweite Minderheit das obligatorische Referendum über denselben Gegenstand[215]). Nach einer langen und leidenschaftlichen Beratung entschied sich der Verfassungsrat mit bedeutender Mehrheit für das obligatorische Referendum, auch hinsichtlich gewisser Finanzbeschlüsse. Falls ein Viertel der Bürger es verlangt, soll der Abstimmung, die auf dem Urnenwege erfolgt, eine allgemeine Beratung vorausgehen[216]).

Mit der Vorlegung dieses Entwurfes vor das Volk hob ein langwieriger Abstimmungsfeldzug an, der nur in den St. Galler Verfassungskämpfen der 50er Jahre seinesgleichen findet. Der Grund dazu liegt ebenfalls in den erschwerten Revisionsbestimmungen. In der Abstimmung vom 27. Dezember 1874 übertrafen die Annehmenden die Verwerfenden um ein Geringes[217]), hatten aber das absolute Mehr der Stimmberechtigten nicht erreicht, wie der Verfassungsrat nach zwiespältigen Erörterungen erkannte. Um die positiven Wünsche des Volkes zu erfahren, brachte der Verfassungsrat am 7. Februar 1875 zehn Fragen zur Abstimmung. Eine Mehrheit sprach sich für das fak. Referendum aus, eine weitere für Einführung des Finanzreferendums. Trotzdem sofort der Verfassungsentwurf in diesem Sinne umgearbeitet wurde, erreichte er das Revisionsmehr weder in der Volksabstimmung vom 18. April, noch nach weitern Umänderungen in derjenigen vom 30. Mai 1875[218]). Als der Verfassungsrat darauf das Volk anfragte, ob es seinen Beschluß der Totalrevision aufrecht erhalten wolle, erhielt er am 30. Januar 1876 eine bejahende Antwort[219]). Nun endlich, am

[215]) „Revision der Kantonsverfassung 1873—74." (Gedruckte Blätter, No. 3, März 1874.)

[216]) Revision, a. a. O., No. 11, 29. August 1874.

[217]) 2871 Ja, 2846 Nein.

[218]) 1. Abstimmung: Abs. Mehr 3639, 3235 Ja, 2146 Nein. 2. Abstimmung: Abs. Mehr 3629, 2910 Ja. Ein Rekurs von Verfassungsrat Uehlinger an den Bundesrat bezw. an das Bundesgericht um Anerkennung des in der Abstimmung geäußerten Mehrheitswillens wurde von diesem abgewiesen. BGer. Bd. 1, S. 343 ff.

[219]) 2653 Ja, 2402 Nein.

14. Mai des gleichen Jahres, vermochte der vierte, am 24. März beschlossene Entwurf die notwendige Mehrheit zu erringen. Von 7271 landesanwesenden Stimmberechtigten hatten sich 5095 für Annahme und nur 1192 für Verwerfung erklärt. Damit war das Veto endlich auch formell außer Rechtskraft gesetzt, und das fakultative Referendum wurde auf ähnliche Weise in die Verfassung aufgenommen, wie es bereits das Vetogesetz von 1865 vorgesehen hatte. Innert 30 Tagen können 1000 Aktivbürger beim Regierungsrate die Volksabstimmung verlangen über Gesetze, Staatsverträge und Beschlüsse des Großen Rates, welche für einen besondern Zweck eine einmalige Gesamtausgabe von mindestens 150,000 Fr. oder eine neue jährlich wiederkehrende Leistung von mindestens 15,000 Fr. zur Folge haben. Die Abstimmung erfolgt in den großrätlichen Wahlkreisen nach vorgänglicher Beratung und ist für die Stimmberechtigten verbindlich. Der Entscheid kann in der Regel nur über das Ganze bejahend oder verwerfend sein. Ausnahmsweise kann der Große Rat auch über einzelne Teile neben oder statt über das Ganze abstimmen lassen. Ueberdies ist der Große Rat befugt, über Aufnahme einzelner Grundsätze in einem auszuarbeitenden Erlaß eine Volksabstimmung ergehen zu lassen. (Volksbefragung.) (Art. 42.)

In gleichem Umfang wie die Referendumsabstimmung können 1000 Bürger auch die Abstimmung über ein Volksbegehren verlangen (Volksinitiative).

Noch war damit die demokratische Bewegung nicht ganz zur Ruhe gekommen. Die Verfassung vom 24. Februar 1895 führte das obligatorische Referendum ein und fügte ein in die Fakultät des Großen Rates gestelltes Referendum für die übrigen großrätlichen Schlußnahmen hinzu. Damit war der demokratische Staat so weit als möglich ausgebaut.

C. Begriff und rechtliche Bedeutung.

§ 11.

Das negative Veto findet sein charakteristisches Gegenstück in der Gesetzgebungsinitiative des Volkes. Während jenes der Ueberprüfung der parlamentarischen Tätigkeit und der Verteidigung des bestehenden Rechtszustandes dient, gibt diese dem Volke das Mittel in die Hand, selbst neues Recht zu schaffen. Doch ist damit eine durchgreifende Unterscheidung nicht gegeben. Die Volksinitiative ist die Befugnis einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten, den Erlaß, die Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder Beschlusses zu verlangen, worauf das Volk in zweiseitiger Abstimmung durch Mehrheit der Stimmenden entscheidet. Falls nun ein Volksbegehren auf bloße Aufhebung eines Erlasses gerichtet ist, ist seine gesetzgeberische Wirkung ebenfalls durchaus negativ. Der Unterschied zum Veto besteht dann nur darin, daß sich die Initiative gegen einen schon rechtsgültigen Erlaß richtet, um ihn wieder aufzuheben, das Veto dagegen einen noch nicht rechtskräftigen Erlaß verhindert, in Kraft zu treten[220]). Gerade dieser Unterschied ist aber der entscheidende. Veto und Referendum sind an bestimmte Vorlagen der Repräsentativbehörde gebunden, die Volksinitiative ist davon unabhängig; durch sie kann in gleicher

[220]) „Das Revisionsbegehren" — dies ist nämlich der ursprüngliche Name — „ist eine Art indirektes Volksveto, das jederzeit ausgeübt werden kann, aber ohne daß deshalb ein Gesetz in der Vollziehung eingestellt wäre". Kaiser S. 139. Von diesem Gedanken ging auch der oben S. 146 erwähnte Vorschlag des schaffhausischen Regierungsrates im Jahre 1865 aus, wonach das Veto auf alle bestehenden Gesetze zu erstrecken sei, um dem Volke auf diese Weise Mittel an die Hand zu geben, jedes bestehende Gesetz jederzeit verwerfen zu können.

Die Praxis hat ergeben, daß die Volksinitiative tatsächlich vielfach negativ wirkt. Vergl. Burckhardt, Zur Einführung der Gesetzgebungsinitiative im Bund. Polit. Jahrb. 26, S. 317 ff., insbesondere 363.

Weise neues Recht geschaffen und bestehendes außer Kraft gesetzt werden[221]).

Der einseitig negativen Tendenz des Vetos wird gewöhnlich auch die positive des Referendums gegenüber gehalten. In der Tat kann das Volk in der Referendumsabstimmung einen Parlamentsbeschluß nicht nur verwerfen. Seine ausdrückliche Zustimmung ist im Gegenteil nötig, damit eine Vorlage rechtsgültig werde. Aber diese Zustimmung schafft inhaltlich nicht neues Recht, sondern bestätigt nur, mit dem gegebenen Inhalt, den Beschluß des Großen Rates. Die Verweigerung der Zustimmung dagegen vernichtet ihn, und in dieser Möglichkeit liegt die Bedeutung des Referendums. Der Unterschied zum Veto liegt also nur in der Form der Willensäußerung: Bei der Referendumsabstimmung hat das Volk mit Ja oder Nein zu stimmen, bei der Vetoabstimmung nur mit Nein; aber in der Wirkung sind beide gleich; in beiden Fällen kann das Volk nur bewirken, daß ein vom Großen Rat gefaßter Beschluß nicht Gesetz werde.

Beim Referendum wird das ganze Volk zur Entscheidung aufgerufen, und zwar wird beim obligatorischen Referendum die Entscheidung regelmäßig, von verfassungswegen gefordert, beim fakultativen Referendum nur, wenn eine bestimmte Behörde oder eine Anzahl Stimmfähiger sie verlangen. Hier tritt der negative Charakter des Referendums offensichtlich zu Tage[222]). Ein Referedumsbegehren wird gleich dem Vetobegehren naturgemäß von den Opponenten einer Vorlage gestellt werden, weil sie allein durch die Abstimmung gewinnen können. Mitunter stehen zwar auch andere als negative Motive hinter einem Abstimmungsbegehren; so wird vielleicht wegen der Wichtigkeit einer Vorlage die ausdrückliche Genehmigung des Volkes gewünscht, und bei gewissen Gegenständen kann

[221]) Die anläßlich der Bundesrevision von 1872 vertretene Auffassung, daß das Initiativrecht allein, weit genug gefaßt, dem Volke Möglichkeiten genug gebe, seinen Willen geltend zu machen, wird aber heute kaum mehr vertreten.

[222]) Auf die negative Funktion des Referendums wurde in der Bundesversammlung anläßlich der Revision von 1872 ebenfalls hingewiesen. Im Referendum habe das Volk lediglich ein Mittel der Abwehr gegen das, was der repräsentative Faktor ihm auferlegen wolle, sofern es dafür halte, daß das Auferlegte ihm nicht zusagen könne. Blumer-Morel III, S. 15.

der Große Rat selbst die Volksabstimmung anordnen; aber das sind Ausnahmen im Referendumsbegehren. Immerhin liegt darin formell eine Anfrage an das Volk, nicht eine Aufforderung zur Verwerfung. Der Referendumsentscheid kommt daher zustande durch die Meinungsäußerung der Annehmenden wie der Verwerfenden. Folgerichtigerweise sind auch nur diejenigen Stimmberechtigten in Betracht zu ziehen, welche sich ausdrücklich erklären, das heißt die Stimmenden. Es ist „eine wirkliche Abstimmung gegen einander“[223]), die Annehmenden und Verwerfenden werden gleicherweise berücksichtigt, die Abwesenden fallen außer Betracht.

Anders beim V e t o. Hier soll dem Volke ermöglicht werden, Einsprache zu erheben. Folglich sind hier nur die Neinsager zu zählen und zwar müssen sie, um berücksichtigt zu werden, in einer bestimmten numerischen Beziehung zu den Nichtstimmenden stehen, meistens im Verhältnis der Mehrheit, dem Grundverhältnis des demokratischen Staates.

Der Gedanke, nur die Neinsager zum Worte kommen zu lassen, ist aber nicht überall folgerichtig durchgeführt worden. Vielfach beteiligen sich auch Nichtverwerfende an der Vetoabstimmung. Doch kommt ihrer Zustimmungserklärung eine rechtliche Wirkung nicht zu, höchstens eine politische. Sobald die ausdrückliche Annahme gleiche Rechtswirkungen äußert, kann nicht mehr von einem eigentlichen Veto gesprochen werden[224]).

Dagegen steht die regelmäßige Einberufung der Bürger zur Prüfung und allfälligen Geltendmachung des Vetos, wie es die Walliser Augustverfassung vorsah, mit dem Gedanken eines Vetorechtes nicht durchaus in Widerspruch[225]). Es ist nicht nur

[223]) Schollenberger S. 69.

[224]) So beim solothurnischen „Veto“ von 1856 und bei dem im schaffhaus. Vetogesetze von 1865 geordneten Volksabstimmungsrecht. Das Begehren der Initianten geht zwar auf Abhaltung einer Vetoabstimmung bezw. auf Erklärung des Vetos, aber es entscheidet die Mehrheit der Stimmenden über die Annahme oder Verwerfung. Dagegen hat das Luzerner Volksrecht von 1863, trotzdem die Abstimmung „zwecks Annahme oder Verwerfung“ verlangt wird, die Wirkung eines Vetos, indem bloß die Verwerfenden berücksichtigt werden.

[225]) Auch dem amerikanischen Präsidenten wird eine Vorlage des Parlamentes zu einem ähnlichen Zwecke zugestellt, und es ist nicht unwahrscheinlich, daß selbst den Vetotribunen Roms die Senatusconsulte in späterer Zeit regelmäßig vorgelegt wurden.

ein obligatorisches Referendum, sondern auch ein obligatorisches Veto denkbar im Sinne einer regelmäßigen Vetoabstimmung. Für das schweizerische Volksveto ist jedoch die freie Anregung und Betreibung einer Vetoabstimmung so typisch, daß sie die eigentliche Grundlage für die Weiterentwicklung des Rechtes in Form des fakultativen Referendums gebildet hat. Dieses Merkmal gehört daher zum Begriffe wenigstens des schweizerischen Vetos.

Wir verstehen unter Vetorecht des Volkes die verfassungsmäßige Einrichtung, kraft welcher mindestens die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten das Inkrafttreten eines Gesetzes oder eines andern Parlamentsbeschlusses innert einer gewissen Frist seit Bekanntmachung desselben verhindern kann.

Geltend gemacht wird dieses Recht durch unterschriftliche Eingabe an die Behörden oder durch Stimmabgabe in Versammlungen, welche die Gemeinde auf Verlangen einer bestimmten Anzahl Aktivbürger der Gemeinde oder des Kantons einzuberufen hat.

Das Veto ist nicht bloß das Recht einer Anzahl Aktivbürger, eine Volksabstimmung zum Zwecke der Verwerfung zu verlangen[226]), was für Baselland von vornherein nicht zutrifft, sondern das Recht der Verwerfung selbst. Das Vetobegehren hat zwar nach gewissen spätern Verfassungen[227]) gleich wie das Referendumsbegehren die Wirkung eines Suspensivvetos. Ein Erlaß tritt hier schon in Kraft, wenn nicht innert einer gewissen Frist eine Anzahl Bürger des Kantons die Abstimmung zum Zwecke der Verwerfung verlangen. Andernfalls ist die Vorlage zwar nicht verworfen, aber ihr Inkraftreten aufs neue gehemmt. Nicht dies ist aber der Zweck der Einrichtung, sondern die nun mögliche endgültige Verwerfung. In den meisten Verfassungen ist deshalb von vornherein die Frist gegeben für die ganze Vetobewegung mit Einschluß allfälliger Abstimmungen, die hier immer nur gemeindeweise angeregt werden. Die Vetoinitiative

[226]) Keller S. 67.

[227]) Nach der schaffh. Verfassung v. 1852 und der luzernischen v. 1863.

als solche wirkt hier nicht suspensiv, bewirkt auch nicht eine allgemeine kantonale Abstimmung wie das oben genannte Vetobegehren, das bereits zum fakultativen Referendum hinüberleitet.

Mit der Feststellung der Wirkungen ist die rechtliche Bedeutung des Vetos schon dargelegt. Darüber hinaus theoretische Betrachtungen ohne praktische Bedeutung anzustellen, hätte keinen Zweck, ja wäre methodisch verfehlt; es würde nur zum Streit um Worte führen. Denn es ist eine terminologische Frage, ob die Gesetzgebungsgewalt als souveräne Gewalt im Staate zu bezeichnen sei (um diesem umstrittenen, unklaren Begriff einen festen Inhalt zu geben!), und es hat ebensowenig praktische Bedeutung, ob man das Parlament trotz dem Vetorechte des Volkes als „die" gesetzgebende Gewalt oder das Volk als höchste Instanz in der Gesetzgebung betrachten wolle, weil ihm hierin die letzte Entscheidung zukommt. Die Meinung ist weit verbreitet, daß das Parlament im Veto- und Referendumsstaate zu einer „bloß" vorberatenden Behörde herabgesunken sei. Unter dem Einfluß der von Laband begründeten deutschen Sanktionstheorie, nach welcher die Gesetzgebung im juristischen Sinne allein in der Erteilung des Gesetzesbefehls besteht und nur von einem Organ, dem sog. Träger der Staatsgewalt, ausgeübt werden kann, während der vorgehenden Feststellung des Gesetzesinhaltes juristisch eine durchaus nebensächliche Bedeutung zukommt, wurde in den letzten Jahrzehnten aller Scharfsinn darauf verwendet, den wahren Gesetzgeber im Referendumsstaate herauszukonstruieren[228]). Laband begründete seine These damit, daß Gesetzgebung die Ausübung des höchsten, des souveränen Staatswillens sei und so wenig wie der Staatswille selbst geteilt werden könne. Es ist aber nicht einzusehen, warum der „Staatswille", d. h. das was für die Rechtsgenossen verbindlich sein soll, nicht durch das Zusammenwirken verschiedener Organe soll zustande

[228]) Bei einer Verfassung mit obl. Ref. wurde das Volk als Gesetzgeber bezeichnet, bei einer Vetoverf. das Parlament (vergl. hiezu Jagmetti S. 109); beim fak. Ref. wurde der wesentliche Teil der Staatsgewalt von den einen dem Volke, von den andern dem Parlament, von den Dritten, je nachdem das Ref. zustande kommt oder nicht, bald dem Volke, bald dem Parlament zugesprochen.

kommen können; leiten sie doch alle ihre Befugnisse gleich unmittelbar von der Staatsverfassung ab. Der Wille jedes Verbandes muß nach bestimmten Regeln gebildet werden; beim Staate entscheidet die Verfassung, nach welchem Verfahren Recht zu setzen ist. Sie allein bestimmt, ob ein oder mehrere Organe an dem Rechtsetzungsverfahren teilnehmen oder teilnehmen können und in welcher Weise. Was sollte uns also hindern, gegebenenfalls von einer geteilten Gesetzgebungsgewalt zu sprechen, sobald nämlich zwei Organe in entscheidender Weise am Zustandekommen des Gesetzes mitwirken? Das ist aber hier der Fall. Bei einer Veto- oder Referendumsverfassung kommt der Parlamentsbeschluß nur bedingt zustande, er ist abhängig von der weitern Haltung des Volkes. Umgekehrt jedoch kann sich, wie schon bemerkt, das Volk nur äußern, wenn das Parlament einen Gesetzesbeschluß gefaßt hat, und nur zu diesem vorliegenden fertigen Beschluß, also nur in dem Sinne und mit dem Inhalte, den ihm das Parlament gegeben hat. Der in der Volksabstimmung kund gegebene Wille stellt daher ebenso wenig wie der des Parlamentes einen selbständigen gesetzgeberischen Beschluß dar, sondern nur die Mitwirkung an einem solchen in einem bestimmten Fall.

So wenig man aber in den Begriff der Gesetzgebung hinein legen darf, daß ein Akt im Gesetzgebungsverfahren, die Sanktion, allein den Rechtsgrund für die Entstehung eines Gesetzes bilde, so wenig darf anderseits von vornherein jeder Verfahrensabschnitt als „absolutes Erfordernis für die Aenderung des bestehenden Rechtszustandes“ bezeichnet werden[229]), so daß die nicht richtige Innehaltung desselben ohne weiteres Ungültigkeit des Erlasses bewirkte. Warum sollte nicht der Volksentscheid, wenn er trotz der — wie sich nachträglich herausstellt — mangelhaften oder ablehnenden Beschlußfassung im Parlament irrtümlicherweise angeordnet worden ist, den Mangel heilen können? Die richtige Antwort wird nur aus der vernünftigen Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen gewonnen werden können[230]).

---

[229]) Waldkirch S. 92.

[230]) Vergl. für eine ähnliche Frage Burckhardt W. Der Vertrag im Privatrecht und im öffentlichen Recht, Festgabe der jurist. Fakultät Bern an das Bundesgericht 1924 S. 67: „Nach dem Gesagten wird klar, daß die Ant-

Aus der negativen Natur des Veto- oder Referendumsbeschlusses folgt jedoch, daß die Verwerfung einer Vorlage keine Anhaltspunkte für die Auslegung des bisherigen Rechtes an die Hand gibt[231]) oder eine verbindliche Wegleitung für die zukünftige Gesetzgebung bedeutet[232]). Beim Veto wäre noch am ehesten daran zu denken. Eines der Hauptmotive, welche zur Schaffung dieser Institution geführt haben, war die Vorstellung, daß das Volk als höchste, als konstituierende Gewalt[233]) wie ein Richter über die Verfassung zu wachen und verfassungswidrige Gesetze zu kassieren habe. Das gefallene Veto hätte dann die Bedeutung eines Urteils[234]). Da in der gleichen Sache nur einmal Recht gesprochen werden kann, so wäre die Verbindlichkeit des Vetospruches auch für die Zukunft gegeben.

Diese, praktisch unmögliche, Folgerung wurde jedoch nirgends gezogen, überhaupt die Anwendung des Vetorechtes nicht auf den Zweck der Nomophylakie beschränkt. Das Volksveto sollte nicht eine richterliche, sondern eine gesetzgeberische Befugnis sein. So wenig das Volk in der freien Ausübung seines Verwerfungsrechtes eingeschränkt ist, so wenig ist das Parlament gehindert, das, was vom Volke verworfen worden ist, später aufs neue zu beschließen. Wohl aber hat es die politische Pflicht, den bestimmten Willen der Volksmehrheit zu respektieren. Die Demokratie steht und fällt mit dem Glauben an das Volk. Vox populi, vox dei.

---

wort auf diese Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit von Verwaltungsakten oder ihrer nachträglichen Aufhebung niemals aus einer begrifflichen Unterscheidung, und wäre sie noch so scharfsinnig, logisch abgeleitet werden kann, daß sie vielmehr, wo das Gesetz nicht selbst entscheidet (und das ist der einzig praktische Fall), nur durch vernünftige praktische Abwägung gewonnen werden kann."

[231]) Sollte durch eine Vorlage eine vorher zweifelhafte Bestimmung verdeutlicht werden, so ist durch die Verwerfung nicht die Ablehnung des in ihr enthaltenen Grundsatzes beschlossen.

[232]) Burckhardt, Komm. S. 723.

[233]) Vergl. Zweig Egon, Die Lehre vom pouvoir constituant, 1909.

[234]) Deshalb vielleicht verlangten die Verfassungen von Baselland und die solothurnische „Vetoverfassung", daß der Einspruch begründet werde.